

HENRIIKA WEISTE
HEIKKI METSÄRANTA
HEIDI SAARINEN
JUHA TERVONEN
ERKKI JYLHÄ-OLLILA

Maaseudun lippu- ja maksujärjestelmät



Henriika Weiste, Heikki Metsäranta,
Heidi Saarinen, Juha Tervonen, Erkki Jylhä-Ollila

Maaseudun lippu- ja maksujärjestelmät

Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 5/2013

Kannen kuva: Liikenneviraston kuva-arkisto

Verkkojulkaisu pdf (www.liikennevirasto.fi)

ISSN-L 1798-6656

ISSN 1798-6664

ISBN 978-952-255-243-3

Liikennevirasto

PL 33

00521 HELSINKI

Puhelin 020 637 373

Henriika Weiste, Heikki Metsäranta, Heidi Saarinen, Juha Tervonen, Erkki Jylhä-Ollila: Maaseudun lippu- ja maksujärjestelmät. Liikennevirasto, liikennejärjestelmä-toimiala. Helsinki 2013. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 5/2013. 60 sivua ja 1 liite. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664, ISBN 978-952-255-243-3.

Avainsanat: joukkoliikenne, maaseutu, matkaliput, korvaukset

Tiivistelmä

Tässä maaseudun joukkoliikenteen lippu- ja maksujärjestelmiä koskevassa selvityksessä on ensisijaisesti tutkittu sitä, millaisia viranomaisen lipputuotteita ja julkista tukea markkinaehtoisessa liikenteessä voi olla, ja kuinka maaseudun ja kaupunkiseutujen lippu- ja maksujärjestelmät voidaan joukkoliikennelain siirtymäajan päätyttyä sovittaa yhteen. Koska lippuratkaisut ja liikenteen järjestämistapa vaikuttavat toisiinsa, laajennettiin tarkastelua osin myös liikenteen järjestämistapoihin.

Siirtymäajan päätyttyä säännölliseen matkustukseen tarkoitettuja julkishallinnon tukemia lipputuotteita voi olla vain EU:n palvelusopimusasetuksen (PSA) mukaisesti järjestetyssä liikenteessä. Työn aikana viranomaisten tekemien arvioiden mukaan kaupunkien ja niiden lähialueiden liikenne tullee siirtymäajan päätyttyä järjestämään pääsääntöisesti PSA:n mukaisesti, jolloin kaupunki- ja seutuliput tai vastaavat jatkuvat näillä alueilla viranomaisen määrittämällä tavalla. Korvaukset liikenteen hintavelvoitteista on maksettava noudattaen PSA:ta. Markkinaehtoisessa liikenteessä voi olla vain liikennöitsijän itse määrittelemiä lipputuotteita, joista viranomainen ei maksa korvauksia.

Maaseudun joukkoliikenteessä merkittävin julkishallinnon rahoituslähde on ollut erityislainsäädännön mukaiset matkakorvaukset, kuten kuntien opetustoimen koulukuljetukset ja toisen asteen opiskelijoiden koulumatkatuki. Nämä sekä työmatkakulujen verovähennysoikeus ja työsuhdematkalippu ovat jatkossa markkinaehtoisessa liikenteessä sallittuja julkisen rahoituksen muotoja.

Maaseutuliikenteeseen edulliset liput voidaan jatkossa toteuttaa a) viranomaisen järjestämänä kattavana palveluna PSA:n mukaisesti, b) viranomaisten yhteistyönä järjestettävänä palveluna tai c) hyödyntämällä markkinaehtoista liikennettä PSA -liikennettä täydentävänä palveluna. Markkinaehtoisen liikenteen hyödyntäminen PSA liikennettä täydentävänä palveluna perustuu viranomaisen määrittelemään tarpeeseen ja liikennöitsijän vapaaehtoisuuteen. Jos reittiliikenteen liikennöitsijä hyväksyy alueen viranomaislipun, hänelle voidaan osoittaa käytön mukainen osuus lipun asiakashinnasta tai joissain tapauksissa myöntää ylimenokaudella pienimuotoista de minimis-tukea. Markkinaehtoisessa liikenteessä liikennöitsijät voivat harkintansa mukaan tarjota asiakkaille edullisia lippuja ilman julkista tukea.

Matkustajan kannalta olisi selkeää, että kaupunkiseudulla ja kaupunkiseudun ulkopuolella olisi mahdollisimman samankaltainen malli maksuvyöhykkeiden määrittelyssä. Kaupunkiseutujen tapaan myös maaseudun PSA-liikenteessä on todennäköisesti järkevintä siirtyä maksuvyöhykeisiin.

Maaseudun maksu- ja lippujärjestelmäyhteistyö voidaan toteuttaa kaupunkiseutujen ulkopuolella useammalla eri tavalla sekä PSA-liikenteessä että markkinaehtoisessa liikenteessä. Tapauksesta riippuen lippu- ja maksujärjestelmä voi olla sama järjestelmä kuin kaupunkiseuduilla, toimivaltainen viranomainen voi käyttää omaa järjestelmäänsä tai liikennöitsijät voivat vastata lippu- ja maksujärjestelmän toteutuksesta ja hallinnasta.

Henriika Weiste, Heikki Metsäranta, Heidi Saarinen, Juha Tervonen, Erkki Jylhä-Ollila: Biljett- och betalningssystem på landsbygden. Trafikverket, trafiksystem. Helsingfors 2013. Trafikverkets undersökningar och utredningar 5/2013. 60 sidor och 1 bilaga. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664, ISBN 978-952-255-243-3.

Sammanfattning

I denna utredning om biljett- och betalningssystem för kollektivtrafiken på landsbygden har man främst undersökt i vilken form myndigheters biljettprodukter och offentliga stöd kan förekomma i trafik som fungerar på marknadsvillkor, och hur biljett- och betalningssystemen på landsbygden och inom stadsregionerna kan jämkas samman när övergångsperioden som nämns i kollektivtrafiklagen går ut. Eftersom biljettlösningarna och sättet hur trafiken ordnas påverkar varandra, utvidgades granskningen delvis också till sätten att ordna trafiken.

När övergångsperioden gått ut får det finnas biljettprodukter som stöds av den offentliga förvaltningen och som är avsedda för regelbundet resande, bara i trafik som ordnas enligt EU:s trafikavtalsförordning. Enligt de bedömningar som myndigheterna gjort under arbetets gång kommer trafiken i städerna och deras närområden huvudsakligen att ordnas enligt trafikavtalsförordningen när övergångsperioden gått ut, varvid stads- och regionbiljetterna eller motsvarande fortsätter inom dessa områden såsom myndigheterna bestämmer. Ersättningarna för prisskyldigheterna i fråga om trafiken ska betalas enligt trafikavtalsförordningen. I trafik som sker på marknadsvillkor kan det bara finnas biljettprodukter som trafikidkaren själv beslutar om och som myndigheten inte betalar ersättning för.

Den viktigaste offentliga finansieringskällan för kollektivtrafiken på landsbygden har varit reseersättningarna enligt speciallagstiftningen, såsom skolskjutsarna inom utbildningsväsendet och stödet för skolresor för studerande inom utbildning på andra stadiet. Dessa samt rätten att avdra kostnaderna för arbetsresor i beskattningen liksom också personalbiljetten är offentliga finansieringsformer som är tillåtna i fortsättningen i trafik på marknadsvillkor.

Förmånliga biljetter för trafiken på landsbygden kan i fortsättningen genomföras a) som en heltäckande tjänst som myndigheten ordnar enligt trafikavtalsförordningen, b) som en tjänst som ordnas som samarbete mellan olika myndigheter eller c) genom att utnyttja trafik på marknadsvillkor som ett komplement till trafik enligt trafikavtalsförordningen. Utnyttjandet av trafik på marknadsvillkor baserar sig på behovet som myndigheten avgör och på biljetternas duglighet enligt avtalet som ingås med trafikidkaren. Om den som bedriver linjebaserad trafik godkänner myndighetsbiljetten, kan han/hon få en andel av biljettens kundpris som motsvarar användningen, eller i vissa fall beviljas De minimis-stöd i liten skala under övergångsperioden. I trafik på marknadsvillkor kan trafikidkarna enligt egen prövning erbjuda kunderna förmånliga biljetter utan offentligt stöd.

Med tanke på passagerarna vore det bra om modellen för bestämning av betalningszoner skulle vara så likartad som möjligt både inom och utanför stadsregionen. Det mest förnuftiga är sannolikt att på landsbygden övergå till betalningszoner i trafik enligt trafikavtalsförordningen i likhet med stadsregionerna.

Samarbetet inom biljett- och betalningssystemen på landsbygden kan genomföras på många olika sätt både i trafik enligt trafikavtalsförordningen och i trafik på marknadsvillkor. Den behöriga myndigheten beslutar hurdan biljett- och betalningssystem som används i trafiken enligt trafikavtalsförordningen.

Henriika Weiste, Heikki Metsäranta, Heidi Saarinen, Juha Tervonen, Erkki Jylhä-Ollila: Ticketing and charging system in the rural regions. Finnish Transport Agency, Transport System. Helsinki 2013. Research reports of the Finnish Transport Agency 5/2013. 60 pages and 1 appendix. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664, ISBN 978-952-255-243-3.

Summary

In this study on the ticketing and charging system for public transport in the rural regions, the main focus lies on the types of ticket products and public subsidies available for market-based transport, and on the interoperability of the ticketing and charging systems in the rural and urban regions after the transition period as laid down in the Finnish act on public transport. Since the ticket solutions and the way the transport is organised affect each other, the study has been extended to also cover the organisation of transport.

After the transition period, subsidised ticket products for regular travel can only be used in transport organised in accordance with the EU regulation on public passenger transport services by rail and road (Finnish abbreviation PSA). According to authority estimates, most of the transport in the cities and their surrounding areas will be organised according to the PSA after the transition period, in which case city, regional or corresponding tickets will continue to be valid in these areas as determined by the authority. Compensation for discharging public service obligations must be paid according to the PSA. In market-based transport there can only be ticket products specified by the transport operator and which are not compensated by the authority.

The most significant source of public financing for public transport in the rural regions has been transport allowance under specific legislation, such as school transports organised by municipalities and subsidised school transports for upper secondary level students. These, as well as tax-deductible travel expenses and employer-subsidised commuter tickets, will continue to be accepted forms of public financing in market-based transport.

In the rural regions, inexpensive tickets can still be used in the form of a) an extensive service provided by the authority according to the PSA, b) a service provided jointly by authorities or c) by using market-based transport as a complementary service to PSA transport. Utilisation of market-based transport is based on the need assessed by the authority and the agreement on ticket validity entered with the transport operator. If the transport operator on the fixed route service in question accepts the authority's ticket in the area, he/she can acquire a share of the customer's fare corresponding to the use of the ticket. In some cases a minor De minimis aid can be granted. In market-based transport, transport operators can consider offering their customers inexpensive tickets without public subsidies.

From the passenger's point of view, it would be clearer if the definitions for fare zones were as similar as possible in the urban and rural regions. It would probably be best if PSA transport in the rural region would follow the example of the urban regions and introduce fare zones.

The cooperation regarding the ticketing and charging system in the rural regions can be carried out in many different ways, both in PSA transport and in market-based transport. The competent authority decides on the ticketing and charging system to be used in PSA transport.

Esipuhe

Joukkoliikenteen järjestämistavan muuttuminen edellyttää uusia ratkaisumalleja maaseudun liikenteen lippu- ja maksujärjestelmien toteuttamiseen. Joukkoliikennelain ja EU:n palvelusopimusasetuksen (PSA) mukaisesti viranomainen ei voi asettaa velvoitteita markkinaehtoisen liikenteen lippujen hinnoittelulle eikä maksaa hintavelvoitteiden korvauksia. Tässä selvityksessä on tutkittu, millaisia lipputuotteita ja julkista tukea markkinaehtoisessa liikenteessä voi olla, ja kuinka maaseudun ja kaupunkiseutujen lippu- ja maksujärjestelmät voidaan joukkoliikennelain siirtymäajan päätyttyä sovittaa yhteen.

Työtä on tehty vuorovaikutuksessa bussialan kanssa. Bussiyrityksille järjestettiin 17.9. työpaja, jossa alan edustajat nostivat esille uuden järjestelmän suurimpia ongelmia yritysten kannalta. Työn aikana on haastateltu myös muita sidosryhmiä, kuten järjestelmätoimittajia.

Työn ohjausryhmään kuuluivat

- | | |
|---------------------------------|-----------------------------|
| – Marja Rosenberg, pj. | Liikennevirasto |
| – Laura Langer | Liikennevirasto |
| – Marko Forsblom/Harri Uusnäkki | LVM |
| – Tuula Ikonen | LVM |
| – Soile Koskela | Varsinais-Suomen ELY-keskus |
| – Silja Siltala | Kuntaliitto |
| – Pirkko Lento | HSL |
| – Kimmo Sinisalo | HSL |
| – Jarmo Riikonen | HSL |
| – Mika Periviita | Tampere |
| – Päivi Toivari | Juva |

Työn konsultteina ovat toimineet Henriika Weiste, WayStep Consulting, Heikki Metsäranta ja Heidi Saarinen Strafica Oy sekä Juha Tervonen JT-Con. Asiantuntijoina työhön ovat osallistuneet myös Erkki Jylhä Ollila EJO Consulting ja Olli Kanerva, Trafix Oy.

Helsingissä helmikuussa 2013

Liikennevirasto

Liikennejärjestelmä-toimiala

Sisällysluettelo

1	TAVOITTEET	9
2	KÄSITTEET	10
3	MAASEUDUN LIIKENTEEN JA MUIDEN LÄHTÖKOHTIEN KUVAAMINEN	13
3.1	Maaseutuliikenteen kehittämisen tavoitteita	13
3.2	Liikenteen järjestämistapavaihtoehdot.....	14
3.3	Liikennepalveluja koskevat sopimukset.....	17
3.4	Maaseutuliikenteen tarjonta, kysyntä ja rahoitus	19
3.5	Liikenteenharjoittajien ja muiden osapuolien näkemyksiä	26
3.6	Nykyiset lippu- ja maksujärjestelmät ja suunnitelmat niiden uusimisesta.....	27
3.6.1	Nykyiset lippu- ja maksujärjestelmät.....	27
3.6.2	Lippujen yhteiskäyttöisyys.....	28
3.6.3	Suunnitelmat lippu- ja maksujärjestelmien uusimisesta	29
3.7	Lähtökohtien yhteenveto ja päätelmiä	31
4	MAASEUTULIIKENTEEN TUKI- JA KORVAUSMAHDOLLISUUKSIEN KARTOITUS	33
4.1	Joukkoliikenteen tuet ja korvaukset lainsäädännössä	33
4.2	Nykyisiä tuki- ja korvausmuotoja	34
4.2.1	Asunnon ja työpaikan välisten työmatkakulujen verovähennys	34
4.2.2	Matkakustannusten korvaukset.....	35
4.2.3	Nykyisten ja poistuvien lipputuotteiden kilometritaksaan perustuvat lippukorvaukset	36
4.2.4	Tampereen yhteistariffiliikenne	36
4.2.5	Ostoliikennettä täydentävät lippusopimukset	37
4.2.6	Työsuhdematkalippu	37
4.2.7	Kunnan työmatkatuki	38
4.2.8	Kunnan neuvottelema alennus työmatkalipun hinnasta	39
4.2.9	Palveluseteli	39
4.2.10	Vähämerkityksinen eli de minimis-tuki	40
4.3	Päätelmiä joukkoliikenteen tukimuodoista	40
5	MAASEUDUN LIIKENNE UUDESSA TILANTEESSA	44
5.1	Järjestämistavat tuettujen lipputuotteiden kannalta	44
5.1.1	Tarkastelun rajaus	44
5.1.2	Viranomaisen järjestää kattavan palvelun (A)	44
5.1.3	Viranomaisten yhteistyönä järjestettävä palvelu (B)	45
5.1.4	Reittiliikennettä hyödynnetään täydentävänä palveluna (C)	47
5.1.5	Eri tavoin järjestetyn liikenteen yhteen sovittelua kuvaavat esimerkkitarkastelut	48
5.2	Lippu- ja maksujärjestelmien mahdolliset toteuttamistavat	51
5.2.1	Lähtökohtia	51
5.2.2	Viranomaisen taksa- ja lippujärjestelmä kaupunkiseutujen ulkopuolella.....	51
5.2.3	Vaihtoehtoiset toteuttamistavat maaseudun liikenteessä.....	53
5.2.4	Lippujärjestelmien yhteensovittaminen	54
6	JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO	56

LÄHDELUETTELO	60
---------------------	----

LIITTEET

Liite 1	Tarkastellut tukimuodot
---------	-------------------------

1 Tavoitteet

Tämän selvityksen tavoitteena oli etsiä vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Mitkä ovat markkinaehtoisessa joukkoliikenteessä käytettävät tuetut liput ja niiden kelpoisuus sekä hinnoitteluperiaatteet ottaen huomioon kuntien ja valtion joukkoliikenteen rahoitusnäkymät sekä EU lainsäädännön velvoitteet?
- Mitkä ovat realistiset mahdollisuudet toteuttaa edulliset yhteiskäyttöiset liput ja niitä hallinnoiva maksujärjestelmä, kun siirtymäajan sopimukset päättyvät ja nykyiset seutu-, työmatka- ja kaupunkiliput on korvattava uusilla taksa- ja lippujärjestelmillä?
- Miten suurta liikenne- ja matkustajamäärää tarkasteltava lippu- ja maksujärjestelmä koskee, kun toimivaltaiset viranomaiset ovat ratkaisseet, miten ne järjestävät liikenteen siirtymäajan jälkeen?

Työssä on selvitetty erilaisia ratkaisumalleja, joiden avulla voidaan toteuttaa matkustajille edullinen lippujärjestelmä maaseutuliikenteessä. Mallien soveltuvuutta erityyppisissä joukkoliikenteen tarjonta- ja kysyntätilanteissa on arvioitu matkustajan, liikennöitsijän, viranomaisten ja laajemmin maaseudun ja liikenteen palvelutasotavoitteiden näkökulmista sekä todellisten esimerkkitapausten avulla. Nykyisten lippu- ja maksujärjestelmien kehittämismahdollisuuksia sekä muita vaihtoehtoja toteutukselle on niin ikään selvitetty. Yhtenä näkökulmana on ollut lippujärjestelmän yhtenäisyys ja mahdollisuudet yhteiskäyttöisyyteen.

Lähtökohdaksi määritettiin, että työ keskittyy maaseutua palvelemaan markkinaehtoiseen liikenteeseen, jossa nykyisten tuettujen lippujen merkitys on vähäinen kokonaispalvelujen kannalta. Koska maaseudun lippuratkaisut vaikuttavat viranomaisten liikenteen järjestämistapaa koskeviin päätöksiin, jouduttiin tarkastelua josain määrin laajentamaan yhteen sovittelua koskevien ratkaisumallien lisäksi myös liikenteen järjestämistapoihin.

2 Käsitteet

Bruttomalli	Bruttomalli tarkoittaa hankintalain mukaista julkista palveluhankintasopimusta. Toimivaltainen viranomainen vastaa liikenteen suunnittelusta, pitää lipputulot ja maksaa liikennöinnistä sopimuksen mukaisen korvauksen liikennöitsijälle. Peruskunnan ainoa tapa hankkia liikennepalveluja.
Julkisen palvelun velvoite	Vaatus, jonka toimivaltainen viranomainen asettaa tai määrittelee sellaisten yleishyödyllisten julkisten henkilöliikennepalvelujen varmistamiseksi, joita liikenteenharjoittaja ei omien taloudellisten etujensa kannalta katsoen ottaisi hoitaakseen tai ei hoitaisi samassa määrin tai samoilla ehdoilla ilman korvausta. (PSA)
Kaukoliikenne	Pitempimatkainen joukkoliikenne, joka palvelee kaupunkiseudun ulkopuolisia joukkoliikennedyhteyksiä. Voi olla markkinaehtoista liikennettä (reittiliikenne) tai PSAn mukaan järjestettyä liikennettä. Sisältää sekä bussi- että raideliikenteen.
Kilpailullinen neuvottelumenettely	Hankintamenettely, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja johon kaikki toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikkö neuvottelee menettelyyn hyväksytyjen ehdokkaiden kanssa löytääkseen yhden tai usean ratkaisun, joka vastaa sen tarpeita ja jonka perusteella valittuja ehdokkaita pyydetään tekemään tarjouksensa. (Laki julkisista hankinnoista)
Kompensaatiolaskenta	Korvauksen laskenta, joka liittyy ilman tarjouskilpailua tehtyyn julkisia palveluhankintoja koskevaan sopimukseen tai yleiseen sääntöön. Korvaus ei saa ylittää sitä taloudellisten nettovaikutusten määrää, joka vastaa julkisen palvelun velvoitteen täyttämistä julkisen liikenteen harjoittajan kustannuksiin ja tuloihin aiheutuvia positiivisia tai negatiivisia kokonaisvaikutuksia. Vaikutukset on arvioitava vertaamalla tilannetta, jossa julkisen palvelun velvoite on täytetty, tilanteeseen, joka olisi vallinnut, jos velvoitetta ei olisi täytetty. Taloudellisen nettovaikutuksen laskemisessa toimivaltainen viranomainen noudattaa PSA:n liitteessä esitettyä mallia. (PSA)
Käyttöoikeussopimus	Palveluja koskeva hankintasopimus, jossa palvelujen vastikkeena on joko oikeus hyödyntää palvelua tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä (PSA). Viranomainen luovuttaa ulkopuoliselle taholle (konsession saaja) yksinoikeuden suorittaa jotakin palvelua, josta tämä taho saa hyötyä itselleen esimerkiksi asiakkailta perittävien maksujen muodossa. Konsessionsaaja ottaa kantakseen kyseisten palvelujen hyödyntämiseen liittyvän riskin
Markkinaehtoinen liikenne	Markkinaehtoinen liikenne on linja-autolla harjoitettavaa muuta kuin palvelusopimusasetuksen mukaista liikennettä. Markkinaehtoinen liikenne on yleensä pitkämatkaista kaupunkien välistä liikennettä, johon kohdistuu pelkästään toimialan minimisääntely ja jonka lipputuotevalikoimaan eivät kuulu toimivaltaisten viranomaisten määrittämät tuetut lipputyypit. Markkinaehtoisen liikenteen tulot muodostuvat ensisijaisesti liikennöitsijöiden omaan liiketaloudelliseen palvelujen hinnoitteluun

	pohjalta. Lippujen maksajana voi toimia julkinen taho silloin, kun kyse on erityislakien korvauksista kuten esimerkiksi koululaiset, opiskelijat ja varusmiehet (ks. matkakustannusten korvaukset).
Matkahuolto	Linja-autoliiton (linja-autoliikenteen edunvalvontajärjestö) omistama palvelu- ja markkinointiyritys.
Matkakustannusten korvaukset	Erityislainsäädännön perusteella jollekin ryhmälle määritelty oikeus saada kunnalta tai valtiolta korvaus matkakustannuksiin omavastuuosuuden ylittävältä osalta, esim. koulumatkatuki tai peruskoululaisten matkaliput.
Matkakuluvähennys	Asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten perusteella tuloverotuksessa tietyin ehdoin myönnettävä vähennys.
de minimis -avustus	De minimis -tuella tarkoitetaan vähämerkityksistä julkista tukea, jonka ei katsota vääristävän kilpailua tai vaikuttavan jäsenmaiden väliseen kauppaan, minkä takia ”de minimiksenä” myönnettävät tuet on vapautettu komissiolle tehtävän ennakkoilmoitusvelvollisuuden piiristä.
Nettomalli	Nettomalli tarkoittaa reittipohjaista käyttöoikeussopimusta, jonka toimivaltainen viranomainen tekee valitun liikenteenharjoittajan kanssa. Liikennöitsijän tulot muodostuvat viranomaisen maksamasta hankintahinnasta ja asiakastuloista.
Neuvottelumenettely	Hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja johon halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikkö neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista valitsemiensa toimittajien kanssa. (Laki julkisista hankinnoista)
Ostoliikenne	Ostoliikenne on joukkoliikenneviranomaisten ostamaa liikennettä; liiketaloudellinen alijäämä korvataan liikennöitsijälle.
Palvelusopimusasetus (PSA)	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista. Asetusta sovelletaan yleishyödyllisten liikennepalvelujen tarjoamiseen, kun julkisen henkilöliikenteen toimivaltainen viranomainen haluaa varmistaa julkisen liikenteen palvelutason sellaiseksi, että sen syntyminen ei ole mahdollista markkinaehtoisesti. Varmistaa sellaisten palvelujen tarjoamisen, jotka ovat muun muassa monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia. (PSA 1 artikla)
Peruskunta	Kunta, joka ei ole joukkoliikenteen toimivaltainen viranomainen, eikä kuulu seudullisen kunnallisen joukkoliikenteen toimivaltaisen viranomaisen toimivalta-alueeseen. Tämän selvityksen tarkoittamassa peruskunnassa joukkoliikenteen toimivaltainen viranomainen on ELY-keskus.
Pikavuoroliikenne	Pikavuoroliikenne on nopeaa joukkoliikennettä, jonka harjoittaminen edellyttää joukkoliikenneluvan lisäksi reittiliikennelupaa tai sopimusta toimivaltaisen viranomaisen kanssa. Pikavuoroliikenteen tehtävänä on kuljettaa matkustajia maakuntakeskusten sekä muiden suurten taajamien välillä. Lisäksi pikavuoroyhteydet hoitavat yhteyksiä juna-, lento- ja laivaliikenteeseen.

Reittiliikenne	Markkinaehtoinen liikenne, joka on säännöllistä, jonka palvelut ovat yleisesti käytettävissä ja jonka reitin päätepisteet, pysäkit tai tärkeimmät pysäkit sekä aikataulun luvan myöntävä viranomainen vahvistaa.
Seutuliikenne	Seutuliikenne on keskuskaupungin tai -kunnan ja sitä ympäröivän työssäkäyntialueen välistä joukkoliikennettä, jossa toimivaltainen viranomainen on ELY-keskus tai seudullinen kunnallinen toimivaltainen viranomainen.
Seutulippu (ELY)	Nykyinen seutulippu on 30 vuorokauden käyttöajan kattava, kuntien ja valtion tukema matkakortti. Seutulippujen kelpoisuusalueet kaupunkiseuduilla on määritelty erikseen noudatellen kaupunkiseutujen työssäkäyntialueiden rajoja.
Seutulippu (HSL)	HSL:n alueella on käytössä kuntien sisäisiä lippuja, seutulippuja ja lähiseutulippuja. Seutulippu oikeuttaa matkoihin HSL:n vyöhykejärjestelmässä Helsingissä, Espoossa, Kauniaisissa ja Vantaalla. Seutulippuja myydään pääasiassa kausilippuina, arvolippuina ja kertalippuina
Siirtymäajan liikennöintisopimus	Joukkoliikennelain siirtymäajalle tehtävä toimivaltaisen viranomaisen ja liikenteenharjoittajan välinen sopimus, jonka tarkoituksena on säilyttää lain voimaan tullessa voimassa olevien linjaliikennelupien sekä seutu-, kaupunki- ja työmatkalippuihin perustuvat oikeudet ja velvollisuudet PSAn ja joukkoliikennelain siirtymäajaksi.
Suorahankinta	Hankintamenettely, jossa hankintayksikkö julkaisematta hankintailmoitusta valitsee menettelyyn mukaan yhden tai usean toimittajan, jonka kanssa hankintayksikkö neuvottelee sopimuksen ehdoista. Suorahankinnassa pitää noudattaa oikeudenmukaisuuden, avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatetta sekä PSA:n ja hankintalain säännöksiä
Suora rahoitus	Kuntien ja valtion maksama lipputuki ja liikenteen ostot.
Toimivaltainen viranomainen	Viranomainen, viranomaisten ryhmittymä tai muu joukkoliikenneläissa nimetty taho, jolla on julkisen henkilöliikenteen toimivaltuudet tietyllä maantieteellisellä alueella.
Täydentävä matkustusoikeus	Viranomaisen lippujärjestelmää käyttävälle matkustajalle viranomaisen toimivalta-alueen ulkopuoliselta liikenteeltä hankkima matkustusoikeus.
U-liikenne	Varsinaisen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle ulottuvia linjoja, joilla seutuliput kelpaavat pääkaupunkiseudun kuntien alueella.
Yhteistariffi	Yhteistariffi on kaikkien joukkoliikenteen liikennöitsijöiden tietyllä alueella käyttämä sama tariffi.
Vakiovuoroliikenne	Vakiovuoroliikenne on maaseudun, kaupunkiseutujen ja kaupunkien välisiä matkustustarpeita palvelevaa osto- ja reittiliikennettä.
Verovaikutus	Verovaikutus tarkoittaa joukkoliikenteen käyttömahdollisuuden ja lipun hinnan vaikutusta työssäkäyntimatkakulujen verovähennyksen määrään; vaikuttaa sekä kunnan että valtion verotukseen, suurempi merkitys ensin mainitulla.

3 Maaseudun liikenteen ja muiden lähtökohtien kuvaaminen

3.1 Maaseutuliikenteen kehittämisen tavoitteita

Joukkoliikennelain tavoitteena on joukkoliikenteen kehittäminen siten, että ihmisten käytettävissä on välttämättömiä jokapäiväisiä liikkumistarpeita vastaavat joukkoliikenteen palvelut koko maassa. Tavoitteena on lisäksi, että runsasväkisillä kaupunkiseuduilla ja niiden välisessä liikenteessä palvelutaso on niin korkea, että joukkoliikenteen kulkutapaosuus kasvaa.

Laissa todetaan myös, että toimivaltaisten viranomaisten tulee suunnitella joukkoliikenteen palvelut ensisijaisesti seudullisina tai alueellisina kokonaisuuksina toimivan joukkoliikenneverkon aikaansaamiseksi. Suunnittelussa liikennetarpeet ja -palvelut on pyrittävä sovittamaan yhteen.

Joukkoliikennelain perusteluissa todetaan, että seutu- ja kaupunkiliput on tarkoitus jatkossakin turvata. Korvaukset lippujen hinnanalennuksista on maksettava noudattaen palvelusopimusasetusta.

Liikennepoliittisessa selonteossa todetaan joukkoliikenteestä seuraavaa:

- Joukkoliikenteestä luodaan eri osapuolten yhteistyönä kaikille käyttäjäryhmille helppokäyttöinen ja yhtenäinen palvelukokonaisuus, joka sisältää myös käyttäjäystävällisen, yhteentoimivan joukkoliikenteen maksu- ja informaatiojärjestelmän. Valtion rahoituksen edellytyksenä on toimijoiden sitoutuminen yhteiskäyttöisen maksujärjestelmän kehittämiseen ja käyttöön-ottoon.
- Varmistetaan joukkoliikennelain täysimääräinen täytäntöönpano alkuperäisessä aikataulussa. Joukkoliikennelain toimivuutta ja vaikutuksia seurataan ja arvioidaan myös markkinoillepääsyn näkökulmasta. Mahdollistetaan uusien palvelujen syntyminen.
- Kaukoliikenteen peruspalvelutason toteutuminen pyritään varmistamaan ympäri maata. Niillä yhteysväleillä, joilla peruspalvelutaso ei markkinaehtoisesti täyty, ostetaan valtion varoin liikennettä palvelutason täyttämiseksi, pääsääntöisesti vain yhdellä kulkumuodolla.
- Julkisin varoin järjestettävät henkilökuljetukset, kuten perusopetuksen koulumatkat, sosiaali- ja terveystoimen kuljetukset, KELAn korvaamat kuljetukset sekä liikennehallinnon hankkima joukkoliikenne yhdistetään ja järjestetään nykyistä joustavampina ja taloudellisempina palvelukokonaisuuksina, jolloin myös haja-asutusalueen liikennepalvelut voidaan turvata.
- Tehdään työperäisten liikenteeseen liittyvien etujen ja verotuksen kokonaisuudistus tavoitteena ohjata ja kannustaa käyttämään joukkoliikennettä, kävelyä ja pyöräilyä silloin kun se on käytännössä mahdollista. Selkiytetään työsuhdematkalipun verokohtelua.

- Liikennesektorin hankintaosaamista kehitetään palvelutason ja vaikutusten hankinnan suuntaan. Myös joukkoliikenteen toimivaltaisten viranomaisten hankintaosaamiseen tulee panostaa, vastaamaan joukkoliikennelaissa viranomaisille asetettuja tehtäviä. Liikennevirastosta kehitetään liikennetoimialan hankinnan osaamiskeskusta.

Yhteenvedona voidaan linjata tämä työn kannalta tärkeimmiksi tarkasteluja ohjaaviksi näkökulmiksi seuraavat:

1. Joukkoliikennelain täysimääräinen toimeenpano tulisi varmistaa.
2. Kaikille käyttäjäryhmille tulisi luoda helppokäyttöiset ja yhtenäiset palvelukokonaisuudet (ml. maksu- ja informaatiojärjestelmä) eri osapuolten yhteistyönä.
3. Joukkoliikennepalveluiden tulisi muodostaa seudullisia tai alueellisia yhteen sovitettuja kokonaisuuksia.
4. Haja-asutusalueiden liikennepalveluita tulisi turvata (myös) julkisin varoin järjestettävien henkilökuljetusten ja liikennehallinnon hankkiman joukkoliikenteen yhteen sovittamisella.

3.2 Liikenteen järjestämistapavaihtoehdot

Joukkoliikennelain 14 § mukaan joukkoliikenteen toimivaltaisilla viranomaisilla on valta päättää siitä, järjestävätkö he toimivalta-alueensa tai sen osan joukkoliikennepalvelut palvelusopimusasetuksen mukaisesti. Viranomaiset soveltavat palvelusopimusasetusta varmistaakseen sellaisten yleishyödyllisten palvelujen tarjoamisen, jotka ovat muun muassa monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia kuin palvelut, joita voitaisiin tarjota pelkästään markkinoiden ehdoilla. Toimivaltaiset viranomaiset myöntävät myös markkinaehtoisien liikenteen reittiliikenneluvat. Niiden suhteen sääntely ja harkintavalta on minimoitu.

Markkinaehtoinen liikenne

Markkinaehtoisessa mallissa liikennepalvelut voidaan tuottaa vapaan kilpailun pohjalta viranomaisen puuttumatta markkinoiden toimintaan. Tämä tarkoittaa sitä, että liikenteenharjoittajien välistä kilpailua tai tuotannon määrää ei rajoiteta. Liikenne toimii vapaasti kunkin liikenteenharjoittajan oman suunnittelun ja hinnoittelun pohjalta. Yritysten välinen yhteistyö on sallittua kilpailulakien puitteissa.

Suomessa markkinaehtoinen liikenne edellyttää lupaa. Liikenteenharjoittajalla on oltava joukkoliikenneluvan lisäksi markkinaehtoisessa liikenteessä myös reittiliikennelupa tai kutsujoukkoliikennelupa. Lähtökohtaisesti markkinaehtoisessa liikenteessä on avoin kilpailu. Liikenne on kuitenkin osin säänneltyä. Reittiliikennelupaan liittyy liikennöintivelvoite, ja lupien myöntämisessä on periaatteessa mahdollista harkita liikenteen tarpeellisuutta.

Viranomaisen ei voi maksaa markkinaehtoiseen liikenteeseen minkäänlaista tukea suoraan eikä välillisesti. Sen sijaan erityislainsäädäntöön perustuvia matkakorvauksia (kuten koulumatkatuki) voi olla. Markkinaehtoinen järjestämistapa soveltuu liikenteisiin, joissa tavoiteltu palvelutaso syntyy ilman julkista tukea.

Viranomaisen järjestämä liikenne

Palvelusopimusasetuksen mukaisesti harjoitetulla liikenteellä tarkoitetaan liikennettä, jossa toimivaltainen viranomainen asettaa tai määrittelee liikenteenharjoittajalle julkisen palvelun velvoitteita, korvaa velvoitteista aiheutuvat kustannukset liikenteenharjoittajalle ja/tai myöntää sille yksinoikeuksia vastineena julkisen palvelun velvoitteiden hoitamisesta. Mallia soveltaessaan toimivaltaiset viranomaiset varmistavat sen, että liikennepalvelut ovat muun muassa monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia kuin palvelut, joita voitaisiin tarjota pelkästään markkinaehtoisesti. Toimintamuotona on julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus.

Viranomaisen järjestämän liikenteen hankintamenettelyistä säädetään joukkoliikennelaissa, joka noudattelee PSA:ta ja tietyiltä osin viittaa PSA:ssa yksityiskohtaisemmin määriteltäisiin menettelytapoihin.

Viranomainen määrittelee ehdot lipputuotteille ja hinnoille. Matkakortti- ja lipputuotteet hintoineen sekä korvausperusteet määritellään sopimuksessa. Liikennöintikorvaukset ovat aina sopimuskohtaisia tarjouskilpailun tai muun säädösten mukaisen hankintamenettelyn tuloksia.

LVM:n työryhmän johtopäätökset joukkoliikenteen järjestämistavoista

Liikenne- ja viestintäministeriön työryhmä (LVM:n julkaisuja 12/2012) selvitti reittiliikennelupien myöntämiseen liittyviä kysymyksiä, siirtymäajan jälkeisiä joukkoliikenteen järjestämismalleja sekä julkisesti tuettujen lippujen kelpoisuutta eri järjestämismalleissa. Työryhmän tuloksena oli seuraavia maaseudun liikenteen kannalta merkityksellisiä suosituksia ja kannanottoja:

- Markkinaehtoinen malli soveltuu liikenteisiin, joissa tavoiteltu palvelutaso syntyy ilman julkista tukea. Kaukoliikenne ja erityisesti suurempien asutuskeskittymien välinen liikenne toimii nykyisinkin pääosin ilman julkista tukea. Markkinaehtoinen liikenne muodostaisi myös tulevaisuudessa linja-auto liikenteen valtakunnallisen runkoverkon. Markkinaehtoisen liikenteen reittiliikennelupien rajoittamisen mahdollisuus on erittäin poikkeuksellista, eikä tarveharkintaa voida soveltaa.
- Alueilla, joissa joukkoliikenteen palvelutaso esimerkiksi liikenne- ja ympäristöpoliittisista syistä ylläpidetään julkisen tuen avulla, on tarkoituksenmukaista valita PSA:n mukainen järjestämistapa.
- Yritysaloitteinen PSA ei perustu EU:n palvelusopimusasetukseen ja sen oikeudellinen pohja on epäselvä. Tämän vuoksi sitä ei voida suositella sovellettavaksi järjestettäessä palvelusopimusasetukseen perustuvaa linja-auto liikennettä.
- PSA-liikenne täydennettynä markkinaehtoisella liikenteellä korvaisi pääkaupunkiseudulla järkeviksi todetut ns. U-liikennesopimukset. Täydentävänä järjestämistapana tätä matkustusosoikeuden hankintaan perustuvaa mallia voidaan käyttää työryhmän esittämällä tavalla silloin, kun se taloudellisuuden ja liikenteen tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta on perusteltua eli esimerkiksi, kun liikennepalveluiden järjestäminen varsinaisena PSA-liikenteenä tulisi kalliimmaksi yhteysväleillä, joilla on muuta kuin toimivaltaisen kaupungin/seutuviranomaisen järjestämää tarjontaa.

- Puhdas markkinaehtoinen malli ei estä sosiaalisen tuen maksamista asiakkaalle. Tämän vuoksi esimerkiksi Kelan kautta korvattavia opiskelijalippuja voi käyttää markkinaehtoisessa liikenteessä. Kyseessä ei ole liikenteenharjoittajalle maksettava lipputuki vaan opiskelijan tukeminen opintososiaalisista syistä erityislainsäädäntöön perustuen.

Tarpeet sovittelua yhteen eri tavoin järjestettyä liikennettä

Tavoitteena on, että tulevaisuudessa joukkoliikennejärjestelmä näyttäytyisi matkustajalle yhtenä kokonaisuutena. Kuvassa 1 on havainnollistettu erilaisista liikenteen järjestämistavoista johtuvia yhteensovittelun tarpeita.



Kuva 1. Eri liikennetyyppien yhteensovittelua koskevat tarpeet. (Lähde:Liikennevirasto/ Trafix Oy)

¹ Kuva on työstetty Liikenneviraston selvityksen 28/2012 kuvamateriaalin pohjalta. Tekijä Trafix Oy.

3.3 Liikennepalveluja koskevat sopimukset

Käytetyt tietolähteet ja maaseutuliikenteen määrittely

Tämän selvityksen tietolähteinä on käytetty viimeisintä julkisen liikenteen suorite-tilastoa vuodelta 2009 (LVM 13/2011), valtakunnallisen liikennelupajärjestelmän tietoja kesä- ja joulukuulta 2012 sekä tammikuulta 2013, tämän työn yhteydessä tehtyä kyselytutkimusta ELY-keskuksille ja kaupunkiseutujen joukkoliikenteen toimivaltaisille viranomaisille kesällä 2012, Liikenneviraston syksyllä 2012 tekemää kyselyä toimivaltaisille viranomaisille sekä Tilastokeskuksen liikenteen tilinpäätöstilastoja vuodelta 2011.

Lähtötiedoista johtuen maaseutuliikenteeksi nykytilanteessa on katsottu ensisijaisesti joukkoliikenteen toimivaltaisten kaupunkien ulkopuolinen osto- ja siirtymääjan sopimuksilla oleva liikenne. Kattavimmat ja tuoreimmat julkisen liikenteen suorit tiedot ovat vuodelta 2009, jonka jälkeen useilla kaupunkiseuduilla on kaupungin joukkoliikenteen toimivaltaisen viranomaisen toimivalta-alue laajentunut naapurikuntiin. Tämän takia eri lähteistä kerätyissä tiedoissa on jonkin verran epätarkkuuksia. Epätarkkuuksia aiheuttaa myös ostoliikenteen luonne: ostokorvauksia tai matkustajamääriä ei pystytä tarkasti kohdentamaan esimerkiksi kunnittain, koska samat vuorot voivat palvella sekä kaupunkia että maaseutua. Kolmas epätarkkuuksia aiheuttava seikka on valtakunnallisessa liikennelupajärjestelmässä olevat puutteet. Osa kaupunkiseuduista käsittelee tietoja omissa järjestelmissään, eikä ole syöttänyt niitä valtakunnalliseen liikennelupajärjestelmään.

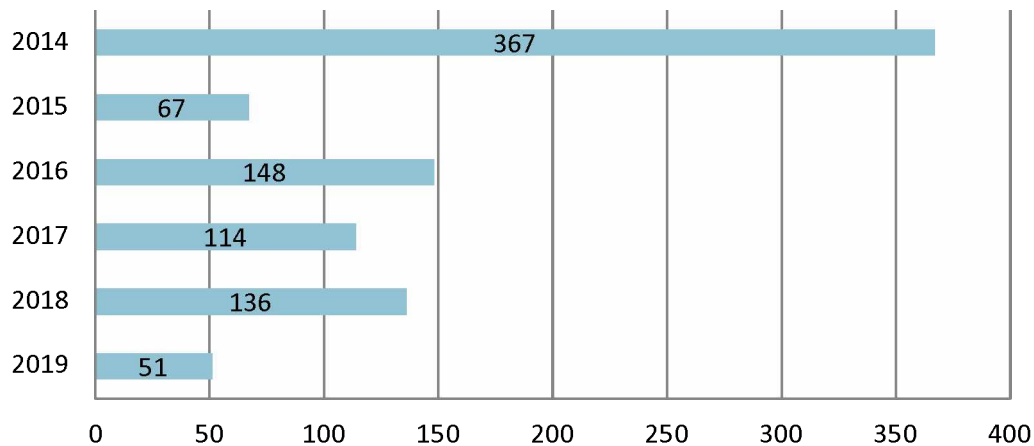
Nykyistä liikenteen järjestämistapaa koskevat sopimukset

Maaseudun liikennepalveluja järjestävät ELY-keskukset (9 kpl) sekä seudulliset kunnalliset joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset keskuskaupungin ulkopuolisella maaseudulla tai haja-asutusalueilla: HSL, Tampere, Turku, Lahti, Jyväskylä, Joensuu, Kuopio, Oulu, Pori ja Hämeenlinna. Kaupungeissa liikennepalveluja järjestävät myös yksittäisten kaupunkien joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset (17 kpl).

Valtakunnallisesti täydellistä kokonaiskuvaa liikennettä koskevien sopimusten määrästä ei ole selvitetty. Valtakunnallisessa liikenneluparekisterissä (VALLU) on tiedot noin 880 siirtymääjan liikennöintisopimuksesta ja 660 ostosopimuksesta. Tieto ei ole kuitenkaan kattava, koska kaikkien kaupunkiseutujen tiedot eivät ole VALLUssa.

Pääosa siirtymääjan sopimuksista päättyy vuonna 2014. Sopimusten sisältämät vuoromäärät vaihtelevat, ja vuonna 2014 lakkaavat sopimukset sisältävät keksimäärin enemmän vuoroja kuin myöhemmin päättyvät sopimukset. Kuvassa 2 on esitetty ELY-keskusten ja kunnallisten viranomaisten siirtymääjan sopimusten päättymisajankohdat siltä osin kun tiedot olivat valtakunnallisessa liikenneluparekisterissä joulukuussa 2012.

Siirtymäajan sopimusten päättymisajankohdat (sopimusten lukumäärät)



Kuva 2. Siirtymäajan liikennöintisopimusten päättymisajankohta. (lähde: VALLU 9.12.2012)

Kaupunkiseuduilla pääosa sopimuksista päättyy vuonna 2014. Pidemmistä sopimuksista pääosa on ELY-keskuksilla, mutta myös muutamilla kaupungeilla on vuosiin 2018 ja 2019 jatkuvia siirtymäajan sopimuksia. Joukkoliikennelain (13.11.2009/869) 62§ mukaisesti siirtymäajan liikennöintisopimuksia voidaan irtisanoa päättymään myös aiemmin noudattaen 18 kuukauden irtisanomisaikaa, jos toimivaltainen viranomainen on tehnyt päätöksen liikenteen järjestämisestä palvelusopimusasetuksen mukaisesti ja järjestää liikenteen tarjouskilpailumenettelyssä. Keravalla ja Kirkkonummella sopimukset on mahdollista päättää jo 30. kesäkuuta 2013 ja muualla Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän alueella kesäkuussa 2014. Hämeenlinnan, Jyväskylän, Kouvolan, Kuopion, Lahden, Oulun, Tampereen ja Turun kaupunkien toimivaltaisten viranomaisten toimivalta-alueella kaikki siirtymäajan sopimukset voidaan irtisanoa päättymään kesäkuussa 2015, muiden kunnallisten joukkoliikenneviranomaisten toimivalta-alueilla kesäkuussa 2016. Loputkin siirtymäajan liikennöintisopimukset on mahdollista irtisanoa päättymään kesäkuussa 2017.

Siirtymäajan sopimusten päättymisajankohta on oleellinen tieto lippujärjestelmää suunniteltaessa, koska siirtymäaikana on yhteen sovittelutarve nykyisille lipuille ja uuden järjestelmän mukaisille lipuille. Järjestelmän selkeyden kannalta mahdollisimman lyhyt siirtymäaika olisi edullisin.

Liikenteen järjestämistapa siirtymäajan sopimusten päättyttyä

Tässä työssä selvitettiin ELY-keskusten ja kaupunkiseutujen seudullisten kunnallisten toimivaltaisten viranomaisten liikennepalveluja koskevien sopimusten tilannetta ja suunnitelmia liikenteen järjestämistavasta siirtymäajan päättymisen jälkeen kesällä 2012 toteutetulla kyselytutkimuksella. Vastauksia saatiin selvityksen kohteena olevilta tahoilla (ELY-keskukset ja seudulliset viranomaiset) yhteensä noin 22 000 vuoroa koskevista siirtymäajan sopimuksista.

Kyselyn tuloksena saatiin kattavat alustavat arviot liikenteen järjestämistavoista. Kyselyyn vastasi kahdeksan ELY-keskusta ja kaikki kaupunkiseutujen toimivaltaiset vi-

ranomaiset. Alustavien arvioiden mukaan näyttäisi, että vähintään hieman yli kaksi kolmasosaa reiteistä ja neljä viidesosaa vuoroista tullaan järjestämään PSAn mukaan.

Alustavasti markkinaehtoisien liikenteen osuudeksi arvioidaan noin 40 % reiteistä ja noin 20 % vuoroista. Kaupunkien liikenne järjestetään PSA-liikenteenä, samoin kuin kaupunkiseutujen työssäkäyntialueiden liikennettä. Esimerkiksi Oulun, Lahden, Kuopion, Joensuun, Jyväskylän, Turun ja Porin kaupunkiseutujen joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset arvioivat alustavasti PSA-liikenteen osuudeksi 98–100 %.

Markkinaehtoista liikennettä arvioidaan syntyvän pitkille, kaupunkien välisille yhteyksille. ELYjen rajat ylittävät vuorot on tyypillisesti arvioitu markkinaehtoiseksi liikenteeksi. Lapissa ja Keski-Suomessa pääosa ELY-liikenteestä arvioitiin markkinaehtoiseksi. Varsinais-Suomessa yli puolet ja Uudellamaalla noin puolet ELY-liikenteestä on arvioitu markkinaehtoiseksi.

Liikennevirasto selvitti uudelleen syksyllä 2012 toimivaltaisten viranomaisten suunnitelmat liikenteen järjestämistä. Myös tämän selvityksen mukaan kaikki viranomaiset ottavat PSA:n mukaiset mallit käyttöön, eivätkä liikennepalvelut muodostu täysin markkinaehtoisesti missään. Kaikki ELY-keskukset suunnittelevat reittipohjaisen käyttöoikeussopimuksen käyttöä, mutta liikenteen järjestämistä koskevat lopulliset päätökset olivat ainakin pääosin vielä tekemättä. Useimmat ELY-keskuksista suunnittelivat soveltavansa myös alueellisia käyttöoikeussopimuksia joillakin alueilla. Esimerkiksi Uudenmaan ELYn alueella alueellisia käyttöoikeussopimuksia sovelletaan Porvoossa ja Nurmijärven suunnassa. Pohjois-Savon ELYssä pohditaan käyttöoikeussopimusten soveltamista kaupunkien paikallisliikenteessä ja keskustaajamien välisissä yhteyksissä. Kyselyn tulosten mukaan bruttomallin käyttämisestä harkitaan Kaakkois-Suomen ELYssä, jos keskustaajamat päättyvät siihen sekä Uudenmaan ELYssä yksittäisissä kohteissa.

Alustavien arvioiden mukaan siirtymäajan liikennöintisopimusten päättymisen jälkeen markkinaehtoista liikennettä voi olla erityisesti pitkillä kaupunkien välisillä vuoroilla (pääosa markkinaehtoisesta liikenteestä), sekä jossain määrin kaupunkien lähiliikenteessä ja vähäisessä määrin koululaisliikenteessä. Pääosa maaseudun liikenteestä järjestetään PSAn mukaisesti.

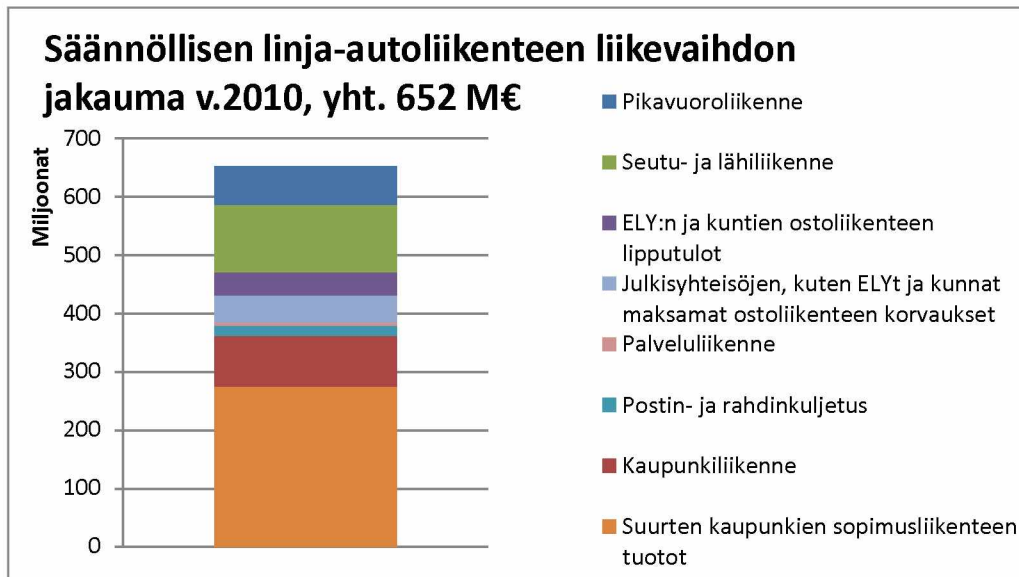
Ostosopimusten liikennettä ei pääosin, muutamia koululaisvuoroja lukuun ottamatta, siirtynyt markkinaehtoiseksi. Ostovuorot siirtyvät tulevaisuudessa pääosin osaksi laajempia käyttöoikeussopimuskokonaisuuksia.

3.4 Maaseutuliikenteen tarjonta, kysyntä ja rahoitus

Maaseutuliikenteen rahoitus

Tilastokeskuksen liikenteen tilinpäätöstilaston mukaan säännöllisen linja-autoliikenteen liikevaihto vuonna 2010 oli noin 652 miljoonaa euroa (kuva 3). Maaseutuliikenteen liikevaihdoksi voidaan arvioida noin 290 miljoonaa euroa (seutu- ja lähiliikenne, sekä pääosa ELY:n ja kuntien ostoliikenteen lipputuloista ja pääosa ELY:n ja kuntien maksamista ostoliikenteen korvauksista sekä rahti). Maaseutuliikenteen tu-

lonmuodostuksessa julkishallinnon rahoituksen ja lipputulojen lisäksi myös rahtitulot ovat merkittävässä asemassa.



Kuva 3. Säännöllisen linja-autoliikenteen liikevaihdon jakauma vuonna 2010 (ei sisällä tilausliikennettä eikä säännöllistä ulkomaan liikennettä). (Lähde: Tilastokeskus, Liikenteen tilinpäätöstilasto 2010)

Taulukko 1. Matkustajamäärät, ajokilometrit ja liikevaihto liikennetyypeittäin vuonna 2010. (Lähde: Tilastokeskus, Liikenteen tilinpäätöstilasto 2010.)

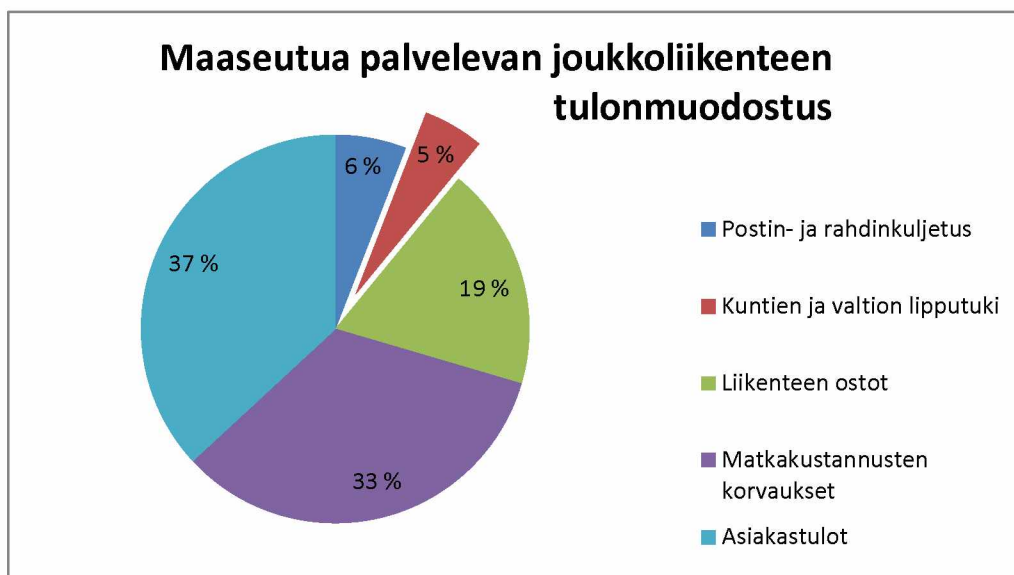
	Matkustajat	Ajokilometrit	Liikevaihto
Pikavuoroliikenne	5 108 061	53 324 927	65 971 541
Kaupunkiliikenne	40 973 755	42 348 116	86 979 880
Maaseutuliikenne	30 863 478	84 767 095	115 457 868
ELY:n ja kuntien ostoliikenne	27 192 631	27 469 623	39 206 353
Suurten kaupunkien sopimusliikenne	161 533 891	105 081 179	275 060 691
Palveluliikenne	1 392 319	3 477 182	5 572 153
Yhteensä	267 064 135	316 468 122	588 248 486

Julkinen rahoitus kaupunkien ulkopuoliselle linja-autoliikenteelle (maaseutuliikenteelle) v.2009 oli 166,1 M€, josta matkakorvausten osuus oli 97,3 M€ (kunnat 68,7 M€ ja valtio 28,6 M€), ostokorvausten osuus 53,9 M€ (kunnat 30,9 M€ ja valtio 23,0 M€) ja lipputuki 14,7 M€ (kunnat 9,7 M€ ja valtio 5,2 M€) (lähde: LVM 13/2011). **Matkakustannusten korvausten osuus julkishallinnon rahoituksesta on maaseutuliikenteessä noin 60 %, kun taas kaupunkien liikenteessä suora rahoitus (lipputuki ja liikenteen ostot) on selvästi merkittävin julkinen rahoituserä 75 %:n osuudella kokonaisrahoituksesta. Kuntien ja valtion maksaman lipputuen osuus julkishallinnon kokonaisrahoituksesta on maaseutuliikenteessä 9 %.**

Taulukko 2. Linja-autoliikenteen julkista rahoitusta koskevia tunnuslukuja (lähde: LVM 13/2011)

Vuosi 2009	Suora rahoitus (valtio ja kunnat yhteensä)			
	lipputuki milj.€	liikenteen ostot milj. €	Matkakustannusten korvaukset milj.€	Julkinen rahoitus yht. milj.€
Kaukoliikenne (pikavuorot)	-	-	5,5	5,5
Keskisuuret ja pienet kaupungit	20,6	34,1	18,4	73,1
Muu joukkoliikenne (maaseutu)	14,7	53,9	97,3	166,1
Yhteensä	35,5	88	121,2	244,7

Yhteenvedo julkinen rahoituksen jakautumisesta maaseutuliikenteessä sekä arvio lipputulosten osuudesta kokonaisuudessa on esitetty kuvassa 4.



Kuva 4. Arvio maaseutuliikenteen tulonmuodostuksen jakaumasta (perustuu lipputulosten osalta arvioon, muutoin lähteenä käytetty Tilastokeskuksen tilinpäätöstietoja ja Julkisen liikenteen suoritetilastoa 2009)

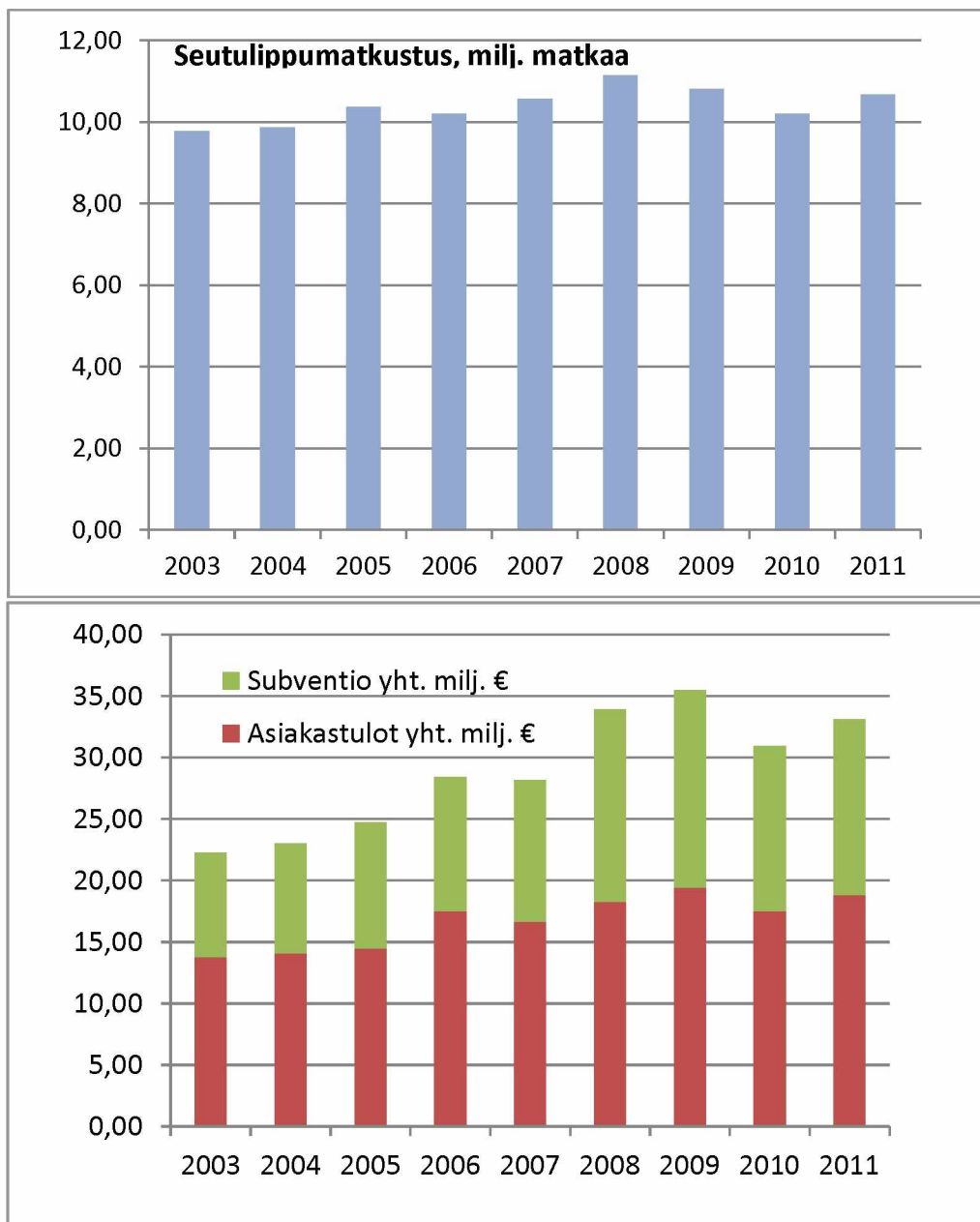
Suora rahoitus

Julkishallinnon suoraa rahoitusta maaseutuliikenteelle ovat seutu- ja työmatkalipun rahoitus sekä liikenteen ostot.

Valtakunnallisen liikenneluparekisterin mukaan v. 2011 koko maassa seutulippuja myytiin noin 261 000 kappaletta ja niillä tehtiin noin 10,7 miljoonaa matkaa. Lipputukea maksettiin yhteensä 14,3 miljoonaa euroa. Lipputuesta 10,3 miljoonaa euroa kohdentui kunnallisten toimivaltaisten viranomaisten alueelle ja noin 4 miljoonaa euroa ELY-keskuksen toimivalta-alueen kunnissa myytyihin lippuihin. Vuoden 2012 kaupunkiseutujen toimivaltaisten viranomaisten toimialueitten ulkopuolisissa kunnissa lippuja myytiin 65 000 ja niillä tehtiin 2,1 miljoonaa matkaa (Taulukko 3).

Taulukko 3. Seutulippujen myynti ja matkat eri viranomaisalueilla. (lähde VALLU tammikuu 2013).

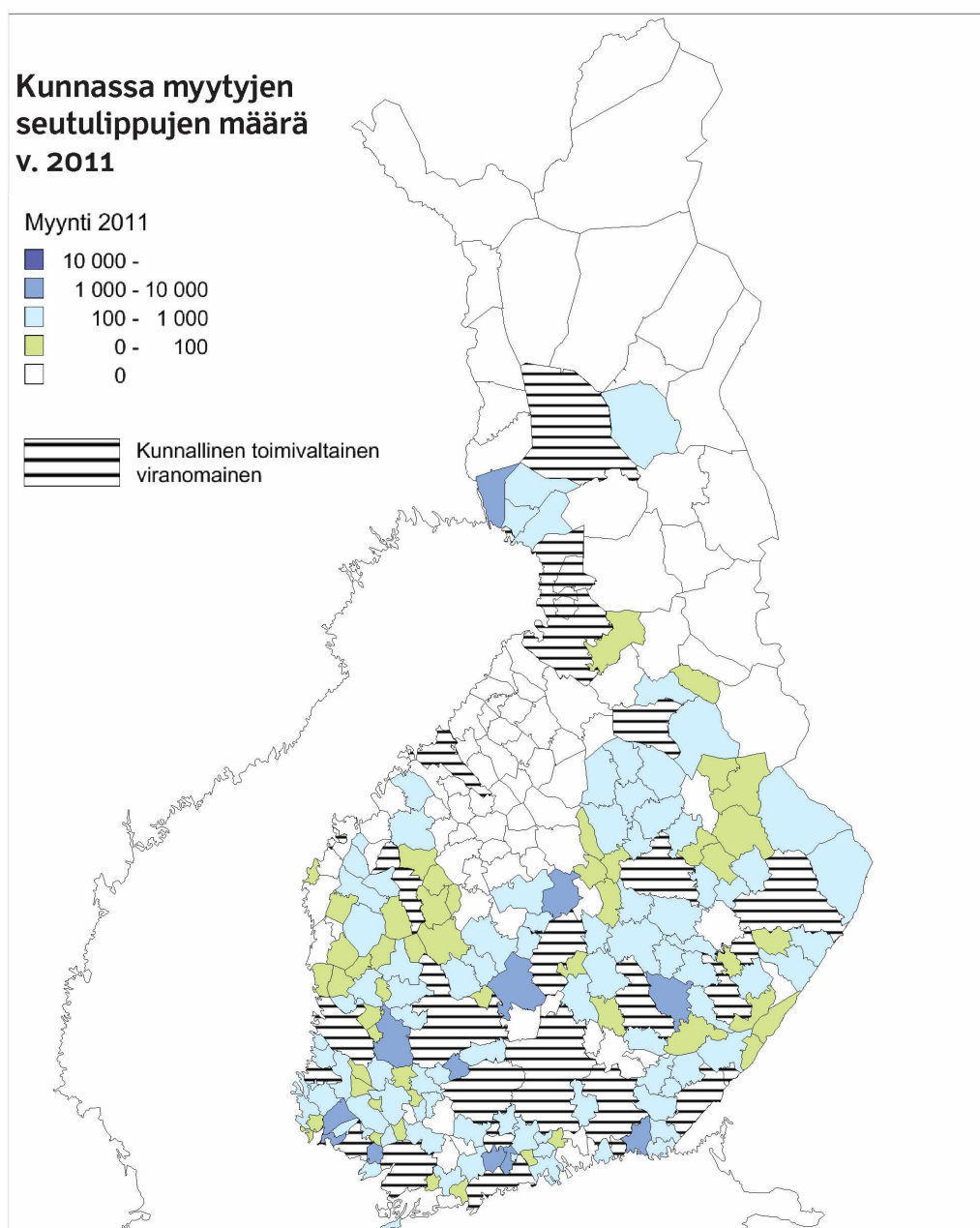
	Myynti kpl v.2011	Matkat kpl v.2011	Matkoja per lippu v.2011
Kaupunki(seutujen)toimivalta-alue	196000	8528840	43,5
ELYN toimivalta-alue	65300	2145415	32,9
Yhteensä	261300	10674255	40,85



Kuva 5. Seutulippumatkustus, asiakastulo ja subventio (koko maassa yhteensä). (Lähde: Valtakunnallinen liikenneluparekisteri tammikuu 2013.)

Työmatkalippuja myytiin noin 37 000 ja niillä tehtiin noin 1,2 miljoonaa matkaa. Subventio oli 1,9 miljoonaa euroa (kuntien ja valtion osuus). Työmatkaliput myytiin pääosin Uudenmaan ELYn toimivalta-alueella pääkaupunkiseudulla.

Seutu- ja työmatkalipputuen osuus maaseutuliikenteeseen kohdistuvasta julkishallinnon rahoituksesta on noin 10 %, ja osuudeksi maaseutuliikenteen liikevaihdosta voidaan karkeasti arvioida noin 5 %. Seutu- ja työmatkalipuista saatavien tulojen osuus maaseutuliikenteen liikevaihdosta on alle 10 %. Pääosa tuesta kohdistuu kaupunkiseuduille (kaupunkiseutujen toimivaltaisten viranomaisten alueelle). Kaupunkiseutujen toimivaltaisten viranomaisten alueiden ulkopuolella kuntia joissa seutulippuja myytiin vuonna 2011 yli 1000 kappaletta olivat Parainen, Valkeakoski, Hamina, Nurmijärvi, Jämsä, Tornio, Paimio, Masku, Äänekoski, Raasepori, Sastamala, Tuusula ja Mynämäki. Näissä kunnissa seutulipun käyttäjiä arvioidaan olevan yli 100. Keskimäärin yhdellä seutulipulla tehtiin 41 matkaa. Muissa ELY-keskusten toimivalta-alueen kunnissa voidaan seutulipun käyttäjiä arvioida olevan selvästi vähemmän kuin 100 käyttäjää/kunta.



Kuva 6. Seutulippujen myyntimäärä ELY-keskusten toimivalta-alueilla v. 2011. (Lähde: VALLU, tammikuu 2013).

Matkakorvaukset

Maaseudun joukkoliikenteen kohdistuvia erityisryhmien matkakustannusten korvauksia ovat:

- kuntien opetustoimelle kuuluvat peruskoulun koulukuljetukset
- keskiasteen koulumatkatuki lukion, ammatillisten oppilaitosten ja sellaisia vastaavien tutkintoon tähtäävien oppilaitosten oppilaille
- sairausvakuutuslain mukaisten matkojen matkakorvaukset
- kuntien sosiaali- ja terveystoimen matkakustannusten korvaukset (vammais- palvelulain, sosiaalihuoltolain tai kehitysvammalain perusteella korvatut matkat).

Näiden kokonaissumma kaupunkien ulkopuolisessa säännöllisessä joukkoliikenteessä oli 97,3 miljoonaa euroa vuonna 2009. Kuntien maksamien matkakorvausten kokonaissumma säännölliseen linja-autoliikenteeseen oli 68,7 miljoonaa euroa ja valtion 28,6 miljoonaa euroa. Matkakorvauksia maksetaan maaseudulla merkittävästi myös bussien ja taksien tilausliikenteeseen.

Kuntien matkakorvaukset koostuvat pääosin koululaisten matkalipuista avoimeen joukkoliikenteeseen (summa ei sisällä kuntien ostamia tilausajoja bussilla tai taksilla). Valtion matkakorvauksissa suurin erä on toisen asteen opiskelijoiden koulumatkatuki, jonka Kela maksaa (ks. koulumatkatuesta tarkemmin luku 4.2.2).

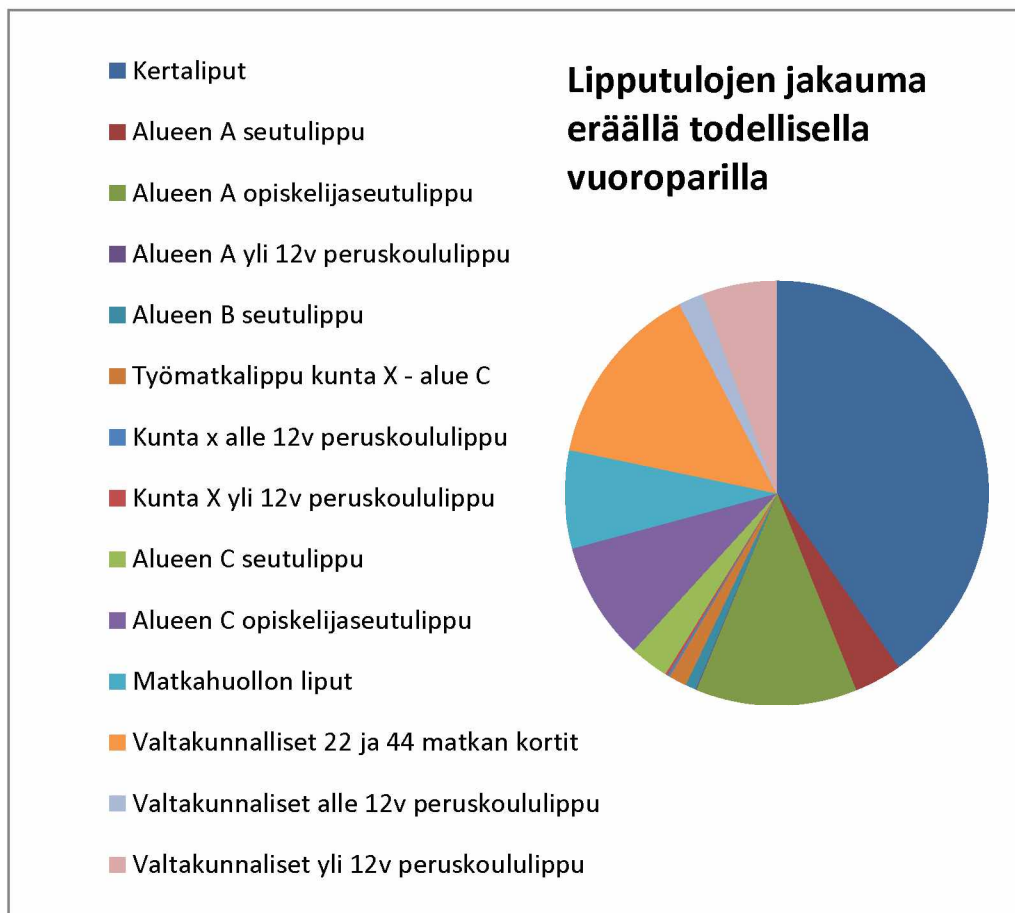
Koulumatkatukeen liittyviä opiskelijaseutulippuja käyttää noin 22 000 henkilöä ja niillä tehdään noin 8 miljoonaa matkaa. Kelan tuki opiskelijaseutulippuihin oli vuonna 2011 koko maassa hieman yli 30 miljoonaa euroa. Opiskelijat itse maksoivat lipuista noin 8,5 miljoonaa euroa.

Opiskelijaseutulipulla tehtyjen matkojen kohdentumisesta maaseudulla ja kaupunkeihin ei ole tietoa, joten kokonaisuutena opiskelijaseutulipun osuutta maaseutuliikenteen tuloista ei tässä yhteydessä ole pystytty arvioimaan. Erimerkkitarkastelujen ja tuen kokonaismäärän perusteella voidaan arvioida, että Kelan keskiasteen koulumatkatuen merkitys maaseutuliikenteen tulonmuodostuksessa on vähintään samaa luokkaa linja-autoliikenteen seutulipputuen kanssa. Yrityksen saama korvaus opiskelijaseutulipulla tehdystä matkasta on käytännössä samansuuruinen kuin korvaus vastaavasta seutulipulla tehdystä matkasta.

Esimerkkejä julkishallinnon rahoituksesta osana liikenteen tulonmuodostusta

Kuvassa 7 on esitetty erään pitkän, kolmella eri seutulippualueella ja eri toimivaltaisen viranomaisten alueella maaseutumaisissa olosuhteissa liikennöitävän vuoroparin lipputulojen jakauma. Kyseisessä esimerkissä lipputuloja kertyy 14 eri lähteestä ja kolmelta eri alueelta.

Kyseisen vuoroparin lipputuloista noin 30 % syntyy kertalipuista, noin 10 % kolmen eri seutulippualueen seutulipuista ja noin 23 % opiskelijaseutulipuista. Koululaislipujen osuus on 14 %.



Kuva 7. Esimerkki erään vakiovuoroparin lipputulotulojen jakaumasta syksyllä 2012.

Julkisen rahoituksen osuus tulonmuodostuksesta on merkittävä. Haasteena on tämän tyyppisen liikenteen säilyminen, jos vuoron tulonmuodostus ei ole riittävä markkinaehtoisesti. Eri toimivalta-alueiden läpi liikennöivä vuoro todennäköisesti korvautuisi lyhyemmällä seudullisella, kunkin alueen matkustustarpeita palvelevalla PSA-liikenteenä. Alueiden väliseen liikenteeseen tämä tarkoittaisi palvelutason heikkenemistä.

Eräällä toisella kaupunkiseudulla tarkasteltiin tulonmuodostusta kokonaisuutena lähikunnan ja keskustaajaman välisessä liikenteessä. Tarkasteltu yhteysväli kuuluu kokonaisuudessa kaupunkiseudun toimivalta-alueelle. Tarkastelu koski yhteysvälin koko liikennettä, jota hoidettiin eri reiteillä keskimäärin hieman tiheämmin kuin kerran tunnissa. Tulonmuodostus jakautui seuraavasti:

- matkakorvaukset (opiskelijat ja koululaiset) 44 %
- seutulippu 29 %
- kertaliput ja sarjaliput 26 %.

Seutulippujen osuus tämän tyyppisessä kaupungin ja sen lähikunnan välisen liikenteen tulonmuodostuksessa on ratkaiseva, joten liikenteessä on luontevaa soveltaa PSAn mukaisia liikenteen järjestämistapoja. Tarkasteltu liikenne on alueella määritetyn palvelutason mukaista. Kaupunkiseudun toimivaltaisen viranomaisen suunnitelmiin kuuluu järjestää ko. liikennepalvelu PSA-liikenteenä, jolloin työmatkoille voidaan turvata tuetut liput.

Eräällä pienemmän kaupunkiseudun lähiliikenteen pendelöintivälillä yhteysvälin vuorotarjonta on yhteensä 19 vuoroa, joista 15 hoidetaan pitkällä kaupunkien välisillä kaukoliikenteen vuoroilla. Yhteysvälin tarjonta on lähes täysin yhdellä yrityksellä. Seutulipputulot ovat avainasemassa vuorotarjonnan säilymiselle. Liikenteen säilymisen kannalta on ratkaisevaa kaupunkiseuduilta saatavat tuetut matkat. Oleellista on liikenteen yhteen sovittelu niiden kaupunkien tarjontaan, joiden läpi liikennöidään.

3.5 Liikenteenharjoittajien ja muiden osapuolien näkemyksiä

Työtä laadittiin laajassa vuorovaikutuksessa alan toimijoiden kanssa. Bussiyrittäjille järjestettiin kutsutyöpaja, jossa pohdittiin avoimesti erilaisia ratkaisumalleja matkustajille edullisen lippujärjestelmän totuttamiseksi.

Lippujärjestelmien yhteensopimattomuus on liikenteenharjoittajien näkemysten mukaan suurin ongelma uudessa järjestelmässä. Matkaketjut pitempimatkaisien markkinaehtoisen liikenteen ja kaupunki/seutuliikenteen välillä eivät toteudu kaupunkiseuduilla, jos ei ole jatkomatkoihin sopivaa lipputuotetta. Vaihtomatkustamisen väheneminen ja matkaketjujen katkeaminen heikentää pitempimatkaisen liikenteen kannattavuutta.

Tärkeänä asiana pidetään sitä, että liput kelpaavat kaikessa liikenteessä. Ensin pitäisi ratkaista lipputuotteet ja sen jälkeen lippujen yhteensopivuus kaupunkiseudulla.

Toinen suuri ongelma on **liikenteen kannattavuuden heikkeneminen**. Tueton matkustajahinta (yhden matkustajasegmentin tuoman tulon heikentyminen) heikentää liikennöinnin kannattavuutta ja vähentää vuorotarjontaa. Erityisesti pienille yrityksille jokainen matkustajaryhmä on tärkeä, ja yhden matkustajaryhmän poistuessa toiminta ei enää välttämättä kannata. Ongelma koskee kuitenkin koko markkinaehtoisen liikenteen kenttää. Esimerkkeinä nostettiin esille Paraisten voimakas seutulippumatkustus – jollei Kaarinasta voi ottaa matkustajia, niin Paraistenkaan liikenne ei ole kannattavaa. Työpajaa täydentävissä haastatteluissa mainittiin myös, että seutulippumatkustus on erityisen merkittävää 50–150 km:n mittaisessa vakiovuoroliikenteessä.

Ongelmana nähdään myös **tiedottaminen ja järjestelmän yhtenäisyys**. Huolena on, että sekalaisessa järjestelmässä asiakkaiden epätietoisuus lisääntyy. Jos yhtenäiset lippujärjestelmät hajoavat, on uusien yhteiskäyttöisten ja yleislippujärjestelmien luominen vaikeaa. Pienten yritysten näkemyksen mukaan matkustajan tulisi voida nousta pysäkiltä minkä tahansa bussin kyytiin ja maksaa siitä aina sama hinta.

Eri aikaan päättyvät sopimukset koetaan ongelmaksi. Järjestämistapa vaikuttaa lippujärjestelmän kelpoisuuteen ja kokonaisuuden hallinta on haasteena siirtymäaikana, jos uuteen järjestämistapaan siirrytään vaihteittain. Ratkaisuna nähtiin, että vanhaan liikenteeseen on kelvattava uuden järjestämistavan liput.

Muina vaikutuksina nostettiin esille **yleinen huoli joukkoliikenteen käytön vähene- misestä** ja siirtymästä henkilöautoon. Nähtiin, että seutuliikennejärjestelmien kehittäminen on lisännyt joukkoliikenteen käyttöä. Pienet yritykset näkivät, että maaseutu- ja kaupunkiseutuliikenteen välillä tulisi tehdä yhteistyötä myös aikataulujen ja reitti-

en suunnittelussa. Linjasto tulisi suunnitella siten, että kaupunkiseuduilla hyödynnetään ensin kauempaa tulevien bussien kapasiteetti ja tämän jälkeen lisätään omia vuoroja tarvittaessa.

Pelissäännöistä sopimista pidettiin tärkeänä. Yleisesti pitäisi (ensin) ratkaista reitti-liikenteen pelissäännöt kaupunkialueilla. Pitäisi myös selvittää, mitä kaikkia asioita on määriteltävä liittyen markkinaehtoiseen hinnoitteluun suhteessa PSA-liikenteen hinnoitteluun.

Työn aikana järjestetyissä haastatteluissa kuultiin nykyisiä lippu- ja maksujärjestelmien toteuttajia ja ylläpitäjiä sekä uusia toimijoita. Haastattelujen tuloksia on hyödynnetty luvussa 5.

3.6 Nykyiset lippu- ja maksujärjestelmät ja suunnitelmat niiden uusimisesta

3.6.1 Nykyiset lippu- ja maksujärjestelmät

Kaupunkiseutujen lippu- ja maksujärjestelmistä (Aalto ym. 2012) tehdyn tutkimuksen mukaan tutkimuksessa mukana olevilla kaupunkiseuduilla Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Kotka, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Oulu, Pori, Vaasa, Tampere ja Turku on tällä hetkellä käytössä kaupunkiliikenteessä pääasiassa tasataksa. Poikkeuksena on Joensuu, jossa on kahden vyöhykkeen järjestelmä.

Helsingin seudulla, Tampereella, Turussa ja Vaasassa on käytössä viranomaisen hallinnoima maksujärjestelmä. Viranomainen määrittelee ja toteuttaa järjestelmän ja yleensä hankkii rahastuslaitteet liikennöitsijöille. Kuitenkin esimerkiksi Tampereella liikennöitsijät omistavat laitteet. Viranomainen tarjoaa myös rajapinnat, joiden kautta muut järjestelmät saavat ohjaus- ja hinnoittelutiedot ja toimittavat tapahtumatiedot viranomaisen taustajärjestelmään. Muita järjestelmiä, joiden kanssa tietoa välitetään esimerkiksi HSL:n alueella, ovat junien konduktööripäätteet ja u-liikenteen kuljettajapäätteet.

Muilla kaupunkiseuduilla ja kaupunkiseutujen ulkopuolella liikennöitsijöillä on pääasiassa omat järjestelmät, jotka toimivat kaupunkiseutujen paikallisliikenteessä ja/tai Matkahuollon maksujärjestelmissä. Lippu- ja maksujärjestelmät ovat siten yleensä liikennöitsijöiden tai Matkahuollon omistamia. Vaasassa järjestelmä on kaupungin omistama. Järjestelmän omistaja vastaa järjestelmän hallinnoinnista eli esimerkiksi lippujen myynnistä, clearingista ja asiakaspalvelusta.

Matkahuolto on Linja-autoliiton omistama palvelu- ja markkinointiyritys. Matkahuollolla on oma matkakortti sekä muita lipputuotteita. Matkakortille voi ladata erilaisia kausi- tai sarjalippuja sekä arvoa. Matkakorttia voi ladata kioskeissa, asiakaspalvelupisteissä ja busseissa. Yksittäisille matkoille myydään kertalippuja, joita voi ostaa myös internetistä. Matkahuolto myy esimerkiksi matkakortille ladattavia seutulippuja, opiskelijaseutulippuja ja työmatkalippuja. Seutulipulla voi matkustaa tietyllä alueella rajattomasti lipun voimassaoloaikana. Myös työmatkaliput ovat alueellisia tuotteita, mutta lipun ominaisuudet vaihtelevat alueittain.

Matkahuolto vastaa myynti- ja clearing-järjestelmän lisäksi myös taustajärjestelmästä, jonka perusteella se tuottaa matkustajainformaatiota esimerkiksi aikataulujen ja Reittiopas-palvelun muodossa. Liikennöitsijöillä on oma jonkin järjestelmätoimittajan toteuttama taustajärjestelmä. Laitteet voivat olla eri toimittajien, mutta niistä on liityntä Matkahuollon järjestelmään liikennöitsijän taustajärjestelmän kautta. Järjestelmiin on toteutettu ohjaus- ja tapahtumavälitys sekä kortinkäsittely ajoneuvoista Matkahuollon määrittelyjen perusteella.

Joidenkin yritysten käyttämä lippu- ja maksujärjestelmä poikkeaa muitten liikennöitsijöiden järjestelmistä esimerkiksi siten, että he käyttävät joukkoliikenteen matkalippujen päämyyntikanavana internet-sivuillaan toimivaa verkkokauppaa ja hinnoittelee liput kysynnän ja matkan ajankohdan mukaan. Ajoneuvossa kuljettaja voi myydä kertalippuja ja tarkistaa verkkokaupasta myydyn lipun ”manuaalisesti”.

Junaliikenteessä käytetään paperi- ja mobiililippuja, joita voi ostaa esimerkiksi VR:n palveluasemilta, lippuautomaateista ja internetistä. Junissa liput luetaan 2D-viivakoodin avulla. Konduktööripäätteessä on lippujen lukemiseen tarvittava lukija. VR:llä on käytössä kanta-asiakasohjelma, jonka kautta asiakkaille annettuja kanta-asiakasnumeroita hyödynnetään voimassa olevien lipputuotteiden tarkastamisessa. Myös bussien kaukoliikenteessä käytetään joiltain osin 2D-viivakodeja. Liput tarkastetaan käytännössä ajoneuvossa silmämääräisesti ja 2D-viivakoodi luetaan jälkikäteen toimistolla.

Tällä hetkellä rahastuslaitteiden ja maksujärjestelmien toimittajien markkinajohtaja sekä pienissä ja keskisuurissa kaupungeissa että maaseudulla on Pusatec. Lisäksi käytössä on Lancron, Genimaten ja Faran valmistamia rahastuslaitteita. Lippu- ja maksujärjestelmissä on käytössä ohjaustietoja, joilla lipputuotteiden ominaisuuksia voidaan säätää järjestelmäkohtaisesti. Korttirakenteita on mahdollista muuttaa ja ominaisuuksia kehittää ohjelmistomuutoksien.

3.6.2 Lippujen yhteiskäyttöisyys

Matkahuollon seutuliput kelpaavat useimpien niiden kaupunkien paikallisliikenteessä, jotka sisältyvät ko. seutulipun matkustusalueeseen. Matkahuollon sarjaliput kelpaavat kilometripohjaisessa liikenteessä, mutta eivät kaupunkien vyöhyke-liikenteessä. Esimerkiksi Matkahuollon etukäteen ostetuissa kertalipuissa matka on hinnoiteltu koko matkalle, joka voi sisältää vaihtoja vastaavaan liikenteeseen. Tämä toimii vain, mikäli liikenteenharjoittaja on sama koko matkalla.

Matkahuollon kortteja voi käsitellä useamman järjestelmätoimittajan laitteilla. Sen sijaan eri toimittajan ajoneuvolaite ei välttämättä lue toisen toimittajan järjestelmää käyttävien liikennöitsijöiden omia lippuja.

Yhteiskäyttöisyyttä eri liikennemuotojen välillä on nykyisin vähän. Helsingin seudulla on eri liikennemuodoissa käytössä HSL:n tariffi ja hinnoittelu. Helsingin seudulle liikennöivän U-liikenteen busseissa voi matkustaa HSL:n matkakortille ladatuilla kausi- ja arvolipuilla. Matkakortti annetaan ajoneuvon kuljettajalle, joka veloittaa kortilta arvolipun tai rekisteröi kausilipun tai vaihdon. HSL:n kertaliput kelpaavat tällä hetkellä useilla U-liikenteen linjoilla ja lippujen kelpoisuus pyritään laajentamaan tulevaisuudessa kaikille U-linjoille. Yhteiskäyttöisyydestä on tehty erillinen sopimus jokaisen U-linjan liikennöitsijän kanssa.

VR:n lähiliikenteessä käytetään kahta eri hinnoittelujärjestelmää. Hinta määräytyy sen mukaan, liikutaanko HSL-alueella vai sen ulkopuolella. HSL-alueella junissa on HSL:n matkakorttia käsittelevät itsepalvelulukijat ja HSL:n liput kelpaavat HSL:n osittamassa liikenteessä pääkaupunkiseudulla. HSL:n kertalippuja voi ostaa junasta. Matkustettaessa kokonaan tai osittain pääkaupunkiseudun ulkopuolella on ostettava VR:n vyöhykelippu.

VR:n konduktööripäätteellä ei voi lukea Matkahuollon matkakortteja, mikä vaikeuttaa junaliikenteen hyödyntämistä esimerkiksi seutulippujärjestelmän osana. Tampereella pyritään saamaan Tampereen alueen junaliikenne osaksi kaupunkiseutuliikennettä. Ensimmäinen vaihe, vuosina 2012–2013, jossa liitetään nykyiset junapalvelut seutulippujärjestelmään, toteutetaan yksinkertaisella lipuntarkastusmallilla. Mallissa matkustaja leimaa seutulipun juna-asemalla olevalla automaatilla ja saa paperisen junamatkaan oikeuttavan kertalipun. (Väliharju ym. 2012.)

Muu yhteiskäyttöisyys toimii erillisten sopimusten ja esimerkiksi paperilippujen avulla. Tästä mainittakoon juna-bussi-lippu, jonka juna- ja bussiosuudet ovat käytävissä tietyillä yhteysväleillä ja tietyissä vuoroissa.

Taksiliikenteen kanssa on vain vähän yhteiskäyttöisyyttä, mutta esimerkiksi takseissa olevat Semel- ja Point-päätteet lukevat Matkahuollon matkakortteja. Maaseutuliikenteen näkökulmasta yhteiskäyttöisyyden kehittäminen taksien järjestelmien kanssa on tärkeää, jotta lippujärjestelmien yhteensopimattomuus ei estä yhteiskunnan korvaamien matkojen välittämistä bussiliikenteeseen.

3.6.3 Suunnitelmat lippu- ja maksujärjestelmien uusimisesta

Kaupunkiseutujen joukkoliikenteen lippu- ja maksujärjestelmäselvityksessä (Aalto ym. 2012) tehtiin suositukset kaupunkiseutujen lippu- ja maksujärjestelmien kehittämisestä. Lähes kaikille seuduille suositeltiin vyöhykepohjaista järjestelmää, jonka kaarimaiset rajat määritellään yhdyskuntarakenteen ja etäisyyden perusteella. Pienillä seuduilla voi toimia tasataksajärjestelmä.

Eri seuduilla suositeltiin käytettävän samoja lippujärjestelmäperiaatteita, jolloin luodaan paremmat edellytykset järjestelmien yhteentoimivuudelle. Suositusten mukaan järjestelmän tulisi kattaa toimivaltaisen viranomaisen oma liikenne. Lisäksi sen tulisi olla alueellisesti laajennettavissa ja hallittava alueen ulkopuolelta tuleva PSA-liikenne. Lisäksi suositeltiin, että toimivaltaiset viranomaiset ottavat jatkossa lippu- ja maksujärjestelmät vastuulleen ja ne kehitetään kaupunkiseutujen yhteistyössä.

Syksyllä 2012 käynnistyi kaupunkiseutujen yhteinen joukkoliikenteen lippu- ja maksujärjestelmien toteuttamishanke (työnimi PILETTI), jossa mm. tehdään järjestelmien toiminnalliset ja tekniset määritykset. Hankkeen määrittelyvaiheessa oli mukana 23 kaupunkia ja Kaakkois-Suomen, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon ja Uudenmaan ELY-keskukset. Uudessa järjestelmässä on tavoitteena hyödyntää nykyisiä ajoneuvolaitteita. Projektilla on tiukka aikataulu. Järjestelmän tulisi olla käytössä vuonna 2014. Vuodenvaihteessa 2012–13 20 kaupunkien tai kaupunkiseutujen viranomaista valtuutti Liikenneviraston toteuttamaan lippu- ja maksujärjestelmän hankintaa puolestaan laadittujen määrittelyjen pohjalta. Myös pääosa ELY-keskuksista on aikeissa liittyä järjestelmään tiettyjen liikenteittensä osalta.

Esimerkiksi Tampere ja Turku ovat mukana edellä mainitussa kaupunkiseutujen yhteisessä hankkeessa, mutta ovat selvittäneet kaupunkiseudun lippu- ja maksujärjestelmien kehittämistä myös itsenäisesti. Vaihtoehtoisista lippujärjestelmämalleista on tutkittu malleja, joissa maksuvyöhykkeet perustuvat joko kuntarajoihin tai yhdyskuntarakenteeseen. Vyöhykemallin on nähty soveltuvan molemmille kaupunkiseuduille. Myös kahden vyöhykkeen minimiostosperiaatetta on tutkittu.

Helsingin seudun joukkoliikenteessä on tarkoitus ottaa käyttöön uusi lippu- ja informaatiojärjestelmä vuoden 2015 loppuun mennessä. Järjestelmä uudistuksessa uudistetaan matkakorttijärjestelmä ja yhtenäistetään nykyiset matkustajainformaatiojärjestelmät. Samalla suunnitellaan ja toteutetaan laajenevalle seudulle soveltuva taksa- ja lippujärjestelmä, joka otetaan käyttöön tämän hetkisen arvion mukaan vuonna 2016. HSL:n hallituksen päätösten mukaan tulevan taksa- ja lippujärjestelmän periaatteeksi on valittu kaarimalli, jossa vyöhykekaarten rajat perustuvat ensisijaisesti etäisyyteen Helsingin keskustasta ja jossa pääkaupunkiseudun alueella on minimiostoksena kaksi kaarta. Kaarimallin rajoista päätettiin kesäkuussa 2012.

VR ja HSL ovat käyneet keskusteluja HSL:n matkakortin käytöstä VR:n kausilippuasiakkaiden tunnistena. Tällöin tieto voimassa olevista VR:n kausilipuista tuotaisiin VR:n taustajärjestelmästä konduktöörilaitteille sekä lipputarkastajien tarkastajalaitteille. Myös HSL ja Matkahuolto ovat käyneet keskusteluja mahdollisuudesta ladata HSL:n lippusovellus Matkahuollon matkakortille, jolloin Matkahuollon matkakortille voisi ladata HSL:n kautta ja arvoa. Yhteiskäyttöisyyteen ei kuitenkaan ei päästy.

Takseilla on tärkeä rooli maaseutuliikenteessä ja esimerkiksi koululaisliikenteessä. Joukkoliikenteen yhteiskäyttöisyyttä taksiliikenteen kanssa ei ole erityisesti huomioitu järjestelmien kehitysjatoksissa. Jatkomatkamahdollisuuksista tiedottaminen, esimerkiksi paikallisen taksin tilaaminen, on silti nähty tärkeäksi.

3.7 Lähtökohtien yhteenveto ja päätelmiä

1. Julkishallinnon rahoituksen merkitys maaseutuliikenteessä on suuri

Kaupunkien ulkopuoliseen säännölliseen linja-autoliikenteeseen kohdistui 166,1 miljoonaa euroa julkishallinnon rahoitusta vuonna 2009. Liikevaihto vastaavalla rajauksella ei ole tarkkaan tiedossa, mutta sen suuruudeksi voidaan arvioida 300–350 miljoonaa euroa. Julkishallinnon rahoitus jakautuu erityislainsäädäntöön perustuviin matkakorvauksiin sekä suoraan rahoitukseen (lipputuki ja liikenteen ostot).

Maaseutuliikenteessä matkakorvaukset ovat julkisen rahoituksen merkittävin osa lähes 100 miljoonan euron osuudella. Kelan koulumatkatuki (opiskelijaseutulippu) luettaisiin matkakorvauksiin ja se on maaseutuliikenteen tulonmuodostuksessa yhtä merkittävä kuin seutulippu. Matkakorvauksia kohdistuu maaseudulla säännöllisen linja-autoliikenteen lisäksi merkittävästi busseilla ja takseilla hoidettuun tilausliikenteeseen.

Lipputuen (14,7 miljoonaa euroa) merkitys on pieni verrattuna julkishallinnon kokonaisrahoitukseen maaseutuliikenteessä tai vaikka tulonmuodostukseen kaupunkiseuduilla, joissa lipputuki on julkishallinnon rahoituksen merkittävin osa.

2. Maaseutuliikenteen tulonmuodostus on moniosainen

Tämän työn yhteydessä tutkituissa vuoroissa tulonlähteitä oli vuorosta riippuen 8–14. Tuetuista lipuista seutulipun osuus oli keskimäärin noin 10 % tuloista (lipputuki ja asiakashinta). Tueton matkustajahinta (yhden matkustajasegmentin tuoman tulon heikentyminen) heikentää kuitenkin bussiyritysten mukaan liikennöinnin kannattavuutta oleellisesti ja vähentää vuorotarjontaa. Erityisesti pienille yrityksille jokainen matkustajaryhmä on tärkeä ja yhdenkin ryhmän poistuminen lipputuloista voi merkitä sitä, että linja ei enää välttämättä kannata. Lipputuella voidaan arvioida olevan merkitystä paitsi matkustajien kannalta (edullinen lippu) myös tarjonnan säilymisen kannalta.

3. Markkinaehtoista liikennettä arvioidaan syntyvän pääasiassa pitkämatkaiseen, kaupunkien väliseen liikenteeseen.

Viranomaiset arvioivat alustavasti siirtymäajan liikennöintisopimusten päättymisen jälkeen käyttöön otettavia liikenteen järjestämistapoja. Näiden alustavien arvioiden mukaan noin kaksi viidesosaa reiteistä ja viidesosa vuoroista syntyisi siirtymäajan päättymisen jälkeen markkinaehtoisesti. Pääosa liikenteestä – kaikki kaupunkien ja lähes kaikki kaupunkiseutujen liikenne – tullaan järjestämään PSAn mukaisena liikenteenä. Markkinaehtoista liikennettä syntyisi lähinnä kaukoliikenteeseen ja erityisesti suurimpien asutuskeskittymien väliseen liikenteeseen, joka toimii nykyisinkin pääosin ilman julkista tukea. Lisäksi joitakin koululaisvuoroja ja muutamia hyviä lähiliikenteen yhteysvälejä suunnitellaan toteutettavan markkinaehtoisesti. Arviot tukevat liikenne- ja viestintäministeriön työryhmän (LVM:n julkaisu 12/2012) näkemyksiä, joiden mukaan markkinaehtoinen malli soveltuu liikenteisiin, joissa tavoiteltu palvelutaso syntyy ilman julkista tukea.

4. Tärkeimmät maaseutuliikenteen ja kaupunkiliikenteen yhteensovittelutarpeet voidaan tunnistaa

Tämän työn yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi määriteltiin markkinaehtoisen liikenteen ja kaupunkien PSA-liikenteen yhteensovittelu. Koska maaseudun lippuratkaisut vaikuttavat viranomaisten liikenteen järjestämistapaa koskeviin päätöksiin, joudutaan tarkastelua laajentamaan yhteen sovittelua koskevien ratkaisumallien lisäksi myös liikenteen järjestämistapoihin.

Liikenteen yhteensovittelutarpeissa tunnistettiin kolme pääkohtaa

1. Niiden nykyisten seutulippukuntien matkustus, joiden liikennepalvelut aiotaan järjestää markkinaehtoisesti (tarve yhteensovittaa ELY-keskuksen ja markkinaehtoisen liikenteen lippujärjestelmiä)
2. Pitkämatkaisen markkinaehtoisen liikenteen hyödyntäminen kaupunki-seutujen sisäisessä liikenteessä
 - Yhteensopivuudesta on hyötyä kaupunkiseuduille (palvelutaso paranee) ja maaseutuliikenteeseen (voidaan saada lisää matkustajia vuoroihin kaupunkiseuduilta)
3. Pitkämatkaisen liikenteen matkustajien jatkomatkat kaupunkiliikenteessä
 - Vaikuttaa myös runkomatkan houkuttelevuuteen

Koska seutulipputuella on ollut merkitystä maaseutuliikenteen kannattavuudelle, on lisäksi tarpeen pohtia muita keinoja markkinaehtoisen liikenteen muiden toimintatiedellytysten parantamiseksi.

5. Lippu- ja maksujärjestelmien yhteensopivuudessa kehittämistarpeita

Eri toimijoilla on kehittyneitä lippu- ja maksujärjestelmiä, mutta ne eivät ole keskenään yhteensopivia. Syksyllä 2012 käynnistyi kaupunkiseutujen yhteinen joukkoliikenteen lippu- ja maksujärjestelmien toteuttamishanke, PILETTI, jossa mm. tehdään järjestelmien toiminnalliset ja tekniset määrittelyt. Järjestelmän hankinta käynnistettiin tammikuussa 2013 ja järjestelmän on tarkoitus olla käytössä vuonna 2014. Tavoitteena on, että yhteinen järjestelmä säästää kustannuksia, kun jokaisen kaupungin ei tarvitse hankkia ja ylläpitää omaa järjestelmää. Yhteinen järjestelmä voi mahdollistaa laajemman (valtakunnallisen) yhteiskäyttöisen maksujärjestelmän toteutumisen.

Joukkoliikenteen yhteiskäyttöisyyttä taksiliikenteen kanssa ei ole erityisesti huomioitu järjestelmien kehitysajatuksissa. Yhteiskäyttöisyys toisi kuitenkin uusia mahdollisuuksia ohjata nykyisin erilliskuljetuksina hoidettavia yhteiskunnan korvaamia matkoja bussiliikenteeseen.

Lippu- ja maksujärjestelmien yhteen sovittelun tarve korostuu erityisesti siirtymäaikana, kun käytössä on päällekkäisiä järjestelmiä.

4 Maaseutuliikenteen tuki- ja korvausmahdollisuuksien kartoitus

4.1 Joukkoliikenteen tuet ja korvaukset lainsäädännössä

Joukkoliikennelain (869/2009) tavoitteet vaikuttavat siihen, minkälainen joukkoliikenteen järjestämistapa vallitsee joukkoliikenteen erilaisissa markkinaolosuhteissa.

Tavoitteena on joukkoliikenteen kehittäminen siten,

- että ihmisten käytettävissä on välttämättömiä jokapäiväisiä liikkumistarpeita vastaavat joukkoliikenteen palvelut koko maassa ja
- runsasväkisillä kaupunkiseuduilla ja niiden välisessä liikenteessä palvelutaso on niin korkea, että joukkoliikenteen kulkutapaosuus kasvaa.

Mikäli toimivaltainen viranomainen katsoo, että joukkoliikennepalvelut tulee järjestää monilukuisempina, luotettavampina, korkealaatuisempina tai edullisemmin kuin markkinaehtoisesti syntyisi, tekee viranomainen päätöksen siitä, että joukkoliikennepalvelut järjestetään EU:n palvelusopimusasetuksen (PSA) mukaisesti.

Joissain markkinaolosuhteissa (riittävän kysynnän alueilla) tavoitteet voidaan saavuttaa markkinaehtoisesti liikenteenä, jossa matkalipputuotteita ei tueta. Useimmissa tilanteissa lipputuotteiden tukeminen on tarpeen tarjonnan luomiseksi ja kysynnän kannustamiseksi. Maaseutuliikenteen olosuhteissa julkishallinnon rahoitus on koostunut useista eri lähteistä, ja lipputuki on joissain tilanteissa ollut merkittävä osa kokonaisuutta. Lainsäädäntö rajoittaa maaseutuliikenteen lipputuotteiden tukemista jatkossa. Esimerkiksi markkinaehtoisessa pikavuoro- ja reittiliikenteessä myydyt tuet seutuliput poistuvat tuotevalikoimasta.

Koska joukkoliikennelain mukaan *markkinaehtoinen liikenne on linja-autolla harjoitettava muuta kuin palvelusopimusasetuksen mukaista liikennettä*, ei sille voida myöntää valtionrahoitusta. **Palvelusopimusasetuksessa** (PSA; EY 1370/2007) määritellään yksityiskohtaisemmin palvelu- ja hintavelvoitteiden korvauksista. Kun toimivaltainen viranomainen päättää myöntää valitsemalleen liikenteenharjoittajalle minkä tahansa luonteisen yksinoikeuden ja/tai korvauksen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä, tämän viranomaisen on myönnettävä se julkisia sopimushankintoja koskevan sopimuksen puitteissa.

Kaikkien korvausten, jotka liittyvät julkisia palveluhankintoja koskevaan sopimukseen, on oltava PSA:n 4 artiklan säännösten mukaisia riippumatta siitä, kuinka sopimus on tehty. Hankinnat ja sovitut korvaukset on lisäksi tietyin ehdoin suoritettava PSA:n liitteen säännösten mukaisesti.

Julkisia palveluhankintoja koskevissa sopimuksissa on PSA:n mukaan määriteltävä selkeästi:

- julkisen palvelun velvoitteet, jotka liikenteen harjoittajan on täytettävä, sekä maantieteelliset alueet, joita sopimus koskee,

- etukäteen puolueettomalla ja avoimella tavalla parametrit, joiden perusteella mahdollinen korvaus lasketaan ja mahdollisesti myönnettyjen yksinoikeuksien luonne ja laajuus siten, että vältetään liiallisia korvauksia (*suorahankinnoissa lisäksi eriytetty kirjanpito*)
- palvelujen tarjoamiseen liittyvien kustannusten jakamista koskevat järjestelyt
- matkalippujen myynnistä saatavien tulojen jakamista koskevat järjestelyt
- sopimuksen voimassaoloaika (sopimuksen on oltava määräaikainen)
- liikennöitsijälle asetetut laatuvaatimukset (jotka viranomaisen on määrittänyt)
- alihankinnan mahdollisuus ja laajuus
- henkilökunnan työehtoihin liittyvät vaatimukset.

Valtiontukia² koskevan Euroopan yhteisön perustamissopimukseen perustuvan lainsäädännön nojalla markkinaehtoisen joukkoliikenteen palvelut tuotetaan vapaasti kilpaillen, yritysten palvelutarjonnan määrää ei rajoiteta eikä yrityksille makseta julkisia tukia. Valtion tai kuntien tukia ei voida maksaa markkinaehtoisen liikenteen matkalipputuotteille.

Valtiontukia koskeva lainsäädäntö ei estä matkakorvausten, kuten sosiaalilainsäädäntöön, perusopetuslakiin, keskiasteen koulumatkatukea koskevaan lakiin tai sairausvakuutuslakiin perustuvien matkakorvausten maksamista markkinaehtoisen liikenteen matkustajille tai vastaavien korvausten välittämistä palveluntarjoajille. Edelleen, markkinaehtoisen liikenteen matkustajat ovat oikeutettuja työssäkäyntimatkakulujen verovähennyksiin, kuntien työmatkatukiin ja työsuhdematkalipun käyttöön tuloverolain mukaisin ehdoin. Markkinaehtoisessa liikenteessä voidaan myös käyttää tuetun liikenteen maksuvälineitä niin, ettei maksutapahtuman vuoksi liikennöitsijälle makseta maksuvälineeseen PSA-liikenteen puolella sisältyvää tuen osuutta.

4.2 Nykyisiä tuki- ja korvausmuotoja

4.2.1 Asunnon ja työpaikan välisten työmatkakulujen verovähennys

Kodin ja työpaikan väliset työmatkakulut ovat vähennyskelpoisia tuloverotuksessa halvimman kulkuneuvon mukaan laskettuna. Ellei joukkoliikenneyhteyksiä ole kohetuudella tarjolla, käy halvimmaksikin kulkuneuvoksi oma auto. Oletettavasti vähennyksistä suurin osa muodostuu oman auton käytön kautta. Matkakuluvähennyksen omavastuu on 600 euroa ja yläraja on 7 000 euroa. Täyden vähennyksen saa, jos matkakulut ovat vähintään 7 600 euroa vuodessa.

Tuloverotuksessa vähennyksinä esitettyjen matkakulujen kokonaismäärä v. 2010 oli noin 1,4 miljardia euroa. Vähennyksiä on viime vuosina saanut noin 800 000 työssäkävijää/vuosi, eli suuri osuus työssäkävijöistä. Työmatkakulujen verovähennysoikeus on yleinen työvoimapolitiittinen tuki, eikä verolaki ota kantaa siihen, kuinka verovelvollisen työssäkäyntiin käyttämä joukkoliikenne on järjestetty.

² Valtiontukisäännöt koskevat toimenpiteitä, joissa julkinen sektori myöntää yrityksille tukea tai muuta etua. Tuen muodolla ei ole merkitystä. Yleensä kyseessä on suora avustus tuen saajalle, mutta esimerkiksi myös kiinteistön markkinahintaa alhaisempi vuokra lasketaan tueksi. Yrityksiä ovat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta.

Työmatkakulujen verovähennysoikeudella on ollut huomattava merkitys etenkin kuntien seutu- ja työmatkalippuratkaisuissa, koska kunta on voinut seutulipun olemassaololla ja hinnoittelulla rajoittaa asukkaidensa verovähennysten määrää. Tämä vaikutus on kohdentunut (ja kohdentuu edelleen) kaikkiin niihin kuntalaisiin, jotka ovat joukkoliikennepalvelun ulottuvilla ja tekevät verovähennyksen seutulipun asiakashinnan mukaan riippumatta siitä, käyttävätkö joukkoliikennepalvelua tai omaa autoa. Seutuliiikenteen tukemisella on voitu pienentää etenkin autoa käyttävien kuntalaisten tekemiä matkakuluvähennyksiä ja siten kasvattaa kunnan ja valtion verotuloja. Joukkoliikenteen olemassaolon ja hinnan muutokset työssäkäyntiä palvelevassa vuorotarjonnassa voivat vaikuttaa oleellisesti verovähennyksiin.

4.2.2 Matkakustannusten korvaukset

Joukkoliikenteeseen kohdistuu merkittävästi julkishallinnon rahoitusta erilaisina erityislainsäädäntöön perustuvina matkakorvauksina (ks. luku 3.4). Erityislainsäädäntöön perustuvat matkakorvaukset eivät ole palvelusopimusasetuksen tarkoittamaa joukkoliikenteen tukea. Matkakorvauksilla on merkitystä joukkoliikenteen tulonmuodostukselle ja palvelutarjonnan järjestämiselle kautta maan, mutta niiden osuus maaseutuliiikenteen tulonmuodostuksessa on kuitenkin selvästi suurempi kuin kaupunkiliikenteessä.

Matkakorvausten merkitys maaseudun säännöllisen joukkoliikenteen ylläpitämisessä on nykyisin merkittävä. Koululaisvuorot muodostavat maaseudun joukkoliikenteen perustan. ELY-keskusten ja kuntien koulukuljetusvuorot toimivat pääosin kaikille avoimena liikenteenä ja palvelevat siten ainakin periaatteessa myös muita matkustajia kuin koululaisia. Koululaisvuorot voivat olla myös osa autokiertoa, jonka muilla osilla tarjotaan muita matkustajia palvelevaa joukkoliikennettä. Matkakustannusten korvausten avulla olisi mahdollista tukea maaseudun joukkoliikennettä nykyistä tehokkaamminkin. Eri tahojen yhteistä suunnittelua kehittämällä olisi mahdollista rakentaa kaikkia matkustajia palvelevia liikennekokonaisuuksia erilliskuljetusten sijaan. Tämä parantaisi joukkoliikenteen palvelutasoa maaseudulla ja toisaalta vähentäisi yhteiskunnan rahoitustarvetta. Yhteistyötä rajoittavat käytännössä kuitenkin eri sektoreiden erilliset kuljetusbudjetit ja suunnitteluun tarvittavien resurssien ja osaamisen puute. Sosiaalisin perustein ja sairausvakuutuslain pohjalta korvattujen matkojen tekemistä kaikille avoimessa joukkoliikenteessä rajoittavat yhteistyön ja yhteiskunnan ohjauksen puute, tiedon puute, osaamattomuus matkapalvelujen suunnittelussa ja hankinnoissa sekä yhteen sopimattomat maksujärjestelmät.

Kuntien maksamien koululaisten matkakorvausten lisäksi toinen yhtenäinen säännöllisen joukkoliikenteen matkustajaryhmä on toisen asteen opiskelijat, jotka saavat keskiasteen **koulumatkatukea**. Tukea voivat saada muun muassa lukio-opintoja tai ammatillista perustutkintoa eri oppilaitoksissa suorittavat täyspäiväiset opiskelijat. Vuonna 2011 Kela maksoi keskiasteen koulumatkatukea yhteensä noin 42 milj. euroa.³ Suurin osa maksettiin linja-autoliikenteelle Matkahuollon laskutuksen kautta (noin 30 milj. euroa). Loput korvauksesta tapahtui oman auton käytöstä, VR:lle (0,8 milj. euroa) sekä oppilaitokselle.

³ Kelan tilastokatsaus 21.2.2012.

Keskiasteen koulumatkatukea saa ensisijaisesti julkisella liikenteellä tai koulu-kuljetuksella kuljettuihin matkoihin. VR:n junalla tai Matkahuollon linja-autolla matkustava saa hakemuksesta ostotodistuksen oppilaitokseltaan. Ostotodistuksella voi ostaa linja-auto- tai junalipun VR:n ja Matkahuollon lipunmyynnistä koulumatkatuella alennettuun hintaan, joka on 43 euroa kuukaudessa riippumatta lipun myyntihinnasta. Ostotodistuksella voit ostaa kuukautta vastaavalle ajalle halvimman mahdollisen lipun. Linja-autossa se on yleensä 44 matkan koulumatkatukilippu tai 30 päivän opiskelijaseutulippu ja junissa 32 päivän koulumatkalippu. Matkan pituudella ei ole rajoitusta, joten tuki on sitä suurempi, mitä pidemmästä matkasta on kysymys.

Jos opiskelijan käytettävissä ei ole Matkahuollon tai VR:n palveluja, hänen tulee ostaa halvin saatavilla oleva joukkoliikennelippu (esimerkiksi HSL:n kausilippu), ja hän saa Kelalta tililleen koulumatkatukena 43 euroa ylittävän osuuden. Vuonna 2010 Kela maksoi tällaista koulumatkatukea 0,2 milj. euroa.

Jollei joukkoliikennevaihtoehtoa ole käytettävissä (tai palvelutaso on tietyn kriteerein mitattuna riittämätön), Kela korvaa itse järjestetyn kulkutavan (esimerkiksi oma auto) mukaisen matkan kustannuksia. Koulumatkatuki lasketaan koulumatkan yhdensuuntaisen pituuden ja opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen (428/2012) mukaan. Vuonna 2010 Kela maksoi 8,7 miljoonaa euroa koulumatkatukea oman matkustustavan käytöstä.

Keskiasteen koulumatkatuki on erityislainsäädäntöön perustuva veroton opiskelija-etuus. Koulumatkatuki ei siis ole korvausta liikennöitsijälle palvelu- tai hintavelvoitteesta.

4.2.3 Nykyisten ja poistuvien lipputuotteiden kilometritaksaan perustuvat lippu korvaukset

Siirtymäajan liikennöintisopimusten liitteiden lippusopimuksissa (ns. lisäasiakirjat) määritellään lippujen kelpoisuudesta ja lippukorvauksista. Toimialan sääntelyyn on kuulunut aikanaan liikenne- ja viestintäministeriön vahvistama sarjalipputaksa, jonka mukaan korvauksia on maksettu koko maassa. Linja-autoala vaikutti taksojen määrittämiseen muun muassa kustannusinformaatiota välittämällä. Valtion vahvistamia sarjalipputaksoja ei nykyisen joukkoliikennelaki enää tunne, mutta tuetuista seutu-, kaupunki-, ja työmatkalipuista maksetaan liikennöitsijälle korvaukset viimeiseksi jääneen ministeriön vahvistaman sarjalipputaksan mukaan, jota korjataan indeksitarkistuksin.

Siirtymäajan jälkeen liikennöitsijöille maksettavien korvausten suuruus määräytyy PSA-liikenteessä sopimuskohtaisesti kilpailutusten tuloksena. Markkinaehtoisessa liikenteessä lippujen hinnoittelu tapahtuu markkinaehtoisesti ja kilpailulakien puitteissa.

4.2.4 Tampereen yhteistariffiliikenne

Yhteistariffiliikenne tarkoittaa Tampereen kaupungin ja tiettyjen liikennöitsijöiden yhtenäistä lippu- ja taksajärjestelmää Tampereella. Yhteistariffiliikenne täydentää Tampereen kaupungin ostoliikennettä. Yhteistariffiliikenteessä voi maksaa matkan Tampereen joukkoliikenteen lipputuotteilla sekä tietyillä Matkahuollon lippu-

tuotteilla. Yhteistariffiliikenteeseen kuuluvat autot on merkitty yhtenäisellä sini-vihreällä tunnuksella.

Yhteistariffiliikenteen muodostaa tällä hetkellä siirtymäajan liikennöintisopimukseen perustuva seudullinen liikenne, joka noudattaa Tampereen alueella Tampereen kaupungin tariffeja. Tampereen kaupunki hoitaa kyseisen liikenteen clearingin sopimukseen perustuen. Liikennöitsijä saa yhteistariffiliikenteessä asiakkaan maksaman hinnan vähennettynä clearingpalkkiolla. Asiakashinta ei sisällä julkista tukea. Vastaavasti Tampereen kaupunki saa kaupungin tariffien mukaisen korvauksen seutulippujen käytöstä Tampereen ostoliikenteessä.

Yhteistariffiliikenne ilman julkishallinnon tukea on lainsäädännön pohjalta markkinaehtoiseen liikenteeseen soveltuva ratkaisumalli ja voi näin tarjota yhden mahdollisuuden kaupunki- ja seutuliikenteen yhteisen lippujärjestelmän ratkaisumalliksi kaupunkiseuduilla. Bussiyrityksen näkevät kuitenkin yhteistariffin taloudellisesti vaikeana, koska sen ei koeta tuottavan tarpeeksi kustannuksiin nähden eikä varsinkaan pitkillä linjoilla. Bussiyritykset pitivät Tampereen mallia toimivana vain suhteellisen lyhytmatkaisessa liikenteessä, ei pitempimatkaisessa liikenteessä eikä pikavuoroliikenteessä. Clearing-kustannuksia pidettiin suhteettoman korkeina varsinkin jos asiakashinta on alhainen. Pelkkä asiakashinnan välittäminen koettiin mahdollisena vain kaikkein suurimmilla kaupunkiseuduilla.

4.2.5 Ostoliikennettä täydentävät lippusopimukset

Pääkaupunkiseudun liikenteessä on hyödynnetty HSL-alueen ulkopuolelta alueelle liikennöivää liikennettä osana sisääntuloreittien joukkoliikennepalveluja. Näiden nk. U-linjojen liikennöitsijöiden kanssa on neuvoteltu liikennöitsijäkohtaiset nousukorvaukset, joiden mukaan HSL korvaa velvoitteen kuljettaa HSL-lipuilla matkustavia. U-liikenteen liikennöitsijöiden myymät omat liput tai Matkahuollon liput eivät kelpaa HSL-alueen liikenteessä, mutta kauempaa tulevien työmatkalipuissa on erikseen kuntien ja HSL:n välisiä sopimuksia HSL:n kausikortin ostamismahdollisuudesta samaan hintaan kuin HSL:n kuuluvien kuntien asukkaille.

Turussa on muutamia kuntalippusopimuslinjoja, joiden tunnuksena on pysäkki kauppatorilla tai sen läheisyydessä. Näillä linjoilla on voimassa Turun paikallisliikenteen taksat ja bussikortit kelpaavat maksuksi Turun kaupungin alueella.

4.2.6 Työsuhdematkalippu

Työnantaja voi tarjota työntekijälleen työsuhdematkalipun. Verovapaan edun määrä on tällä hetkellä enintään 3 100 euroa vuodessa. Työntekijän itse maksama osuus on lisäksi vähennyskelpoinen ansioverotuksessa edellisen kohdan ehdoin. Liikennöitsijät tarjoavat työsuhdematkalipun maksuvälineeksi työmatkaseteliä. Työsuhdematkalippu voi olla kausilippu tai sarjalippu tai arvolippu. Tukea antaa siis osin työnantaja ja osin verottaja. Lipun käyttö edellyttää sopimusta työnantajan ja joukkoliikenteen palveluntarjoajan välillä.

Valtiovarainministeriön mukaan vuonna 2008 työsuhdematkalippua käytti 43 000 työntekijää. Työsuhdematkalipun käyttö on painottunut pääkaupunkiseudulle ja siellä isoille työnantajille. HSL:n alueella käyttäjämäärä on vuonna 2011 ilmoitettu olevan noin 60 000. Jonkin verran lipun käyttäjiä on muillakin kaupunkiseuduilla mutta muualla maassa käyttö on vähäistä. Työsuhdematkalipun käytön laajentamisella koko

maahan voisi olla suuri merkitys yleisesti joukkoliikenteen käytön lisäämisellä mutta myös maaseudun työssäkäyntimatkojen tukemiselle. Työsuhdelipun käytön yleistäminen ei edellytä uuden järjestelmän kehittämistä, vaan olemassa olevan järjestelmän laajemman käytön kannustamista.

4.2.7 Kunnan työmatkatuki

Jotkut kunnat maksavat (tai ovat maksaneet) erillistä työmatkatukea ulkopaikkakunnalla työskenteleville kuntalaisille. Työmatkatuki on yksi monista kuntien keinoista, joilla ne houkuttelevat nykyisiä asukkaita pysymään kunnassa ja uusia asukkaita muuttamaan kuntaan. Työmatka- ja seutulippujen tukeminen on tässä laajemmassa kehikossa yksi työmatkatuen muoto.

Kunnan erillinen työmatkatuki ei ole kovin yleinen malli, ja tuen ominaispiirteet sekä taloudellinen arvo vaihtelevat. Tukea on yleensä maksettu kulkutavasta riippumatta, ilman kytköstä nimettyihin joukkoliikennepalveluihin tai matkalippujärjestelmiin. Käytännössä tuki on usein kohdistunut oman auton käyttöön, koska kyseisille matkoille ole edes tarjolla joukkoliikenneyhteyksiä.

Tukea yleensä ilmoitetaan voitavan hakea takautuvasti verotuksessa jo saadun matkakuluvähennyksen enimmäismäärän (7 000 euroa vähennettynä 600 euron omavastuuosuudella) ylittävältä osalta. Edelleen ilmoitetaan, että myönnetty tuki on saajalle veronalaista tuloa. Kunnat päättävät työmatkatuista vuosi kerrallaan ja tilanne voi muuttua vuodesta toiseen. Kuntien työmatkatukien kokonaismäärästä ei ole tilastoitua tietoa.

Esimerkkejä yleisestä työmatkatuesta (huom. esimerkit ovat eri ajankohdilta):

- Kärämäki varasi vuodelle 2011 takautuvasti anottavaan työmatkatukeen 3 000 euroa; enimmäismäärä 600 euroa/henkilö.
- Pertunmaa on myöntänyt yli 40 kilometrin edestakaisille työssäkäyntimatkoille samansuuruista tukea (0,013 €/km) niin joukkoliikennettä kuin henkilöautoa käytettäessä. Kimppakyyti alentaa tuen määrää per henkilö.
- Vetelin työmatkatukea on maksettu yli 100 kilometrin matkoille. Vuodelle 2011 anottavaan tukeen varattiin 6 000 euroa. Tukea on saanut noin 70 henkilöä vuodessa.
- Rautavaara varasi työmatkatukeen 82 000 euroa vuonna 2010. Vuodelle 2009 takautuvasti myönnettävän tuen määrä oli 3,5 senttiä/kilometri.
- Kurikka on tukenut työssäkäynnin matkakulujen verovähennyksen ylimenevää osaa neljänneksellä.

Joissain tapauksissa työmatkatuki on kytketty tietyn joukkoliikennepalvelun käyttöön. Esimerkiksi Forssa on myöntänyt Helsingissä työssäkäyville bussilippujen työmatkatukea vuodesta 2001. Vuonna 2008 tuen kokonaismäärä oli 20 000 euroa ja tuen saajia oli parikymmentä henkilöä. Kesälahdella vuoden 2012 työmatkaliikennetuki toisessa kunnassa työskenteleville on päätetty maksaa 150 euron arvoisena paikalliseen liikkeeseen käyvästä lahjakorttina.

Kuntien työmatkatuki on yksi asukkaiden houkuttelemisen keino, jonka yleisestä järkevyydestä ja sopivuudesta eri lakeihin (kuntalaki, joukkoliikennelaki, verolainsäädäntö) on käyty keskustelua. Joukkoliikennelain ja palvelusopimusasetuksen kannalta työmatkatuki sopii markkinaehtoiseen liikenteeseen siinä tapauksessa, että tuki ei

kohdistu yksittäiseen palveluntuottajaan. Joukkoliikennepalvelun vaihtoehtoja on siten oltava tarjolla useampia. Jos työmatkaliikennettä hoitaa esimerkiksi vain yksi reittiliikenneoperaattori, ja kuntalaiselle annetaan työmatkatukea nimenomaan joukkoliikenteen käytöstä, on tuki tulkittava tuolle tietylle yritykselle kohdentuvaksi ja siten yritystueksi. Kuntalaiselle työmatkatuki on kaikissa muodoissaan veronalaista tuloa. Se tulee ottaa huomioon työmatkakulujen verovähennyskelpoisen osan määrittelyssä ja veronalaisena etuna. Kaikki taloudelliset edut, joita ei ole tuloverolaissa erikseen säädetty verovapaiksi, ovat verotettavaa tuloa. Kuntien työmatkatuen yleistyminen ei ole suositeltava keino maaseudulta joukkoliikenteellä tehtävien matkojen tukemiseen jatkossa.

4.2.8 Kunnan neuvottelema alennus työmatkalipun hinnasta

Siuntion kunta on esimerkkitapaus kunnan neuvottelemasta työmatkalipun alennuksesta. VR:n työmatkalippu on kausilippu Siuntion ja pääkaupunkiseudun välillä, jota Siuntion kunta tukee 10 % normaalista lipunhinnasta (Siuntion kunta, Sivistyslautakunnan kokous 19.4.2012). Vastaava alennus on ollut Hangon, Raaseporin ja Inkoon asukkaille.

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) otti kesällä 2011 yhteyttä Siuntion kunnan ja VR:n edustajiin selvittääkseen työmatkalippusopimuksen lainmukaisuuden joukkoliikenteen palvelusopimusasetuksen (PSA) suhteen. VR esitteli 25.8.2011 uuden työmatkalippua koskevan kuntasopimusmallin, missä asiakasnumerotunnisteen avulla kuntalaiset pystyisivät ostamaan työmatkalipun kaikkien VR:n myyntijärjestelmien kautta. LVM hyväksyi työmatkalipun sopimusmallin 18.10.2011 sillä ehdolla, että LVM tulee kolmantena sopimuskumppanina mukaan työmatkalippusopimukseen.

Kun tällaista kunnan, VR:n ja LVM:n sopimusta ei toistaiseksi ole syntynyt, päätti Siuntion kunnan sivistyslautakunta 19.4.2012 siirtyä toistaiseksi käytäntöön, jossa kuntalainen voi hakemuksesta saada tuon 10 % alennuksen VR:n työmatkalipusta rahana tililleen.

Jos kunta ei ole joukkoliikennelaissa erikseen nimetty toimivaltainen viranomainen, sillä ei ole yksin valtuuksia tehdä liikennöitsijöiden kanssa sopimuksia palvelu- tai hintavelvoitteista (joita alennus on). Toimivaltaisen viranomaisen ollessa sopimuskumppanina tällaiset sopimukset ovat mahdollisia – ja silloin on kysymys PSA-sopimuksesta, jota koskevat PSA:n säädökset. Markkinaehtoiseen liikenteeseen tällaiset sopimukset eivät siis kuulu.

4.2.9 Palveluseteli

Kunnat voivat järjestää palvelusetelilain (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä) tarkoittamia sosiaali- ja terveyspalveluja palvelusetelillä. Setelillä on ennalta määrätty arvo ja setelin saaja voi maksaa sillä tietyistä sosiaali- ja terveyspalveluista. Palvelusetelin käyttö rajautuu kuntien lainsäädännöllisiin velvoitteisiin kuuluviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tarkoituksena on lisätä asiakkaan ja potilaan valinnan mahdollisuuksia, parantaa palvelujen saatavuutta ja edistää kuntien sosiaali- ja terveystoimen sekä elinkeinotoimen ja yksityisten palvelujen tuottajien yhteistyötä.

Palveluseteliä ei voida käyttää markkinaehtoisessa joukkoliikenteessä, koska se ei kuulu kuntia velvoittavaan lakisääteiseen palvelutarjontaan. Palvelusetelin arvo olisi lainsäädännön vastaista valtiontukea joukkoliikenneryityksille. Käyttäjälle vastikkee-

ton osa setelin arvosta olisi tuloverolain alaista tuloa. Lakisääteisissä sosiaali- ja terveyspalveluissa tilanne on toinen, koska palveluseteli on yksi lainsäädännössä hyväksytty tapa järjestää kuntalaiselle kuuluvia palveluja.

4.2.10 Vähämerkityksinen eli de minimis -tuki

Komission asetus (EY) N:o 1998/2006 perustamissopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen on yksi mahdollisuus osoittaa tukea markkinaehtoiseen liikenteeseen. Tämän nk. de minimis -asetuksen puitteissa yritykselle on yleisesti mahdollista maksaa tukea enintään 200 000 euroa kolmen verovuoden aikana. Maanteiden tavarankuljetuspalveluja tarjoaville yrityksille tuen määrä on rajattu 100 000 euroon kolmen vuoden aikana eikä tukea saa myöntää ajoneuvojen hankintakustannuksiin. Tätä rajaa on sovellettava myös maanteiden henkilökuljetuspalveluihin. Summassa tulee huomioida kaikkien eri viranomaisten (valtio, kunnat, kuntayhtymät) yhteensä de minimis -tukena kyseisenä ajanjaksona yritykselle myöntämä rahoitus. Tuki voi olla lähtökohtaisesti tarkoitettu mihin tahansa yrityksen kustannuksiin, kunhan yrityksen kaikki eri lähteistä kolmen verovuoden aikana saama de minimis -tuki ei ylitä asetettua euromääräistä rajaa.

Kaikista muista tukimuodoista poiketen de minimis -tuesta ei tarvitse tehdä minkäänlaisia ilmoituksia tai raportointia komissiolle. Tuen myöntämistä koskevat tiedot on kuitenkin säilytettävä 10 vuoden ajan, jotta tarvittaessa voidaan todentaa, että de minimis -asetuksen määräyksiä on noudatettu. Asetusta sovelletaan yrityksille myönnettävään tukeen kaikilla aloilla lukuun ottamatta maatalouden alkutuotantoa, kalastus- ja vesiviljelyä sekä kivihiihtialaa. De minimis -sääntö ei myöskään oikeuta maksamaan vientitukea eikä tukea vaikeuksissa oleville yrityksille.

Suomen de minimis -tuet ovat useimmissa tapauksissa olleet kehittämistuen tyyppiä, kuten kehittämisavustus, T&K-avustus, starttiraha, tai erityisolosuhteita huomioiden ottavia tukia, kuten alueellinen kuljetustuki.

Tuen myöntämisen ehdot on mahdollista määritellä tapauskohtaisesti tarvetta vastaavaksi. De minimis -asetus sallii tuen operatiivisiin kustannuksiin, mikä muutoin on kiellettyä. Tuen tarkka määrä on kyettävä laskemaan tuen myöntämishetkellä; tukea haetaan tiettyihin kustannuksiin. De minimis -tukea käsitellään myöhemmin myös luvussa 5.1.3.

4.3 Päätelmiä joukkoliikenteen tukimuodoista

Viranomaisten mahdollisuudet edistää maaseudun joukkoliikenteen palvelutarjonnan olemassaoloa siirtymäajan sopimusten päättyessä riippuvat ensisijaisesti liikenteen järjestämistavasta ja toissijaisesti valitusta lippu- ja maksujärjestelmästä.

Markkinaehtoinen liikenne soveltuu erityisesti suurempien asutuskeskittymien väliin liikenteeseen. Liikennepoliittisessa selonteossa markkinaehtoisella liikenteellä on etusija kaukoliikenteessä. Markkinaehtoisessa liikenteessä liikennöitsijä päättää lippu- ja maksujärjestelmästä ja lippujen hinnoittelusta. Viranomainen ei voi maksaa liikennöitsijälle minkäänlaisia lippukorvauksia suoraan eikä välillisesti. Liikennöitsijöiden välinen yhteistyö muun muassa lippu- ja maksujärjestelmien yhdenmukaistamiseksi on sallittua kilpailulainsäädännön puitteissa. Liikenteenharjoittajat eivät kuitenkaan saa sopia keskenään lipputuotteiden hinnoista.

Siellä, missä joukkoliikennelain mukaiset välttämättömät jokapäiväisiä liikkumistarpeita vastaavat palvelut eivät synny markkinaehtoisesti, on tarkoituksenmukaista valita PSA:n mukainen järjestämistapa. Tällöin lipputuet ovat mahdollisia. Jatkossa PSA-liikenne lisääntyy siellä, missä tuettujen lipputyyppeiden merkitys tarjonnan olemassaololle on oleellinen. Markkinaehtoisessa maaseudun liikenteessä, mikä on lähinnä kaupunkien välistä pitkämatkaista reittiliikennettä, tuettuja lipputyyppejä ei ole.

Markkinaehtoisessa maaseudun linja-autoliikenteessä laillisia tukimuotoja ovat:

1. työmatkakulujen verovähennysoikeus
2. työsuhdematkalippu
3. erityislainsäädännön mukaiset matkakorvaukset kuten kuntien koululaisliput ja Kelan maksama keskiasteen koulumatkatuki (opiskelijaseutulippu)
4. muut suoraan matkustajalle maksetut veronalaiset etuudet ja korvaukset
5. de minimis -asetuksen puitteissa maksettu tuki.

Listatut tuen muodot ja matkakorvaukset eivät muodosta ongelmaa liikenteen PSA:n mukaiselle markkinaehtoisuuden määritelmälle eikä niihin tarvitse kiinnittää erityistä huomiota markkinaehtoisien liikenteen tulonmuodostuksessa.

Liikennöitsijät voivat itse kehittää väistyviä seutulippuja korvaavia säännölliseen matkustamiseen (tietuille reiteille ja matkantarkoituksiin) kohdennettuja yleisiä sarjalippuja edullisempia lipputuotteita. Näiden lippujen rajoite on kuitenkin se, etteivät ne mahdollista matkaketjuja, eli vaihtoa PSA-liikenteeseen. Edelleen, liikennöitsijöillä ei välttämättä ole halua kehittää seutulippuja korvaavia edullisia lipputuotteita omalla kustannuksellaan. Tällöin tarvitaan keinoja, joilla viranomaiset voivat edistää palvelutarjonnan olemassaoloa. Se tarkoittaa markkinaehtoisien ja PSA-liikenteen yhteensovittamista, ottaen huomioon lainsäädännön asettamat rajoitteet.

Reittiliikennetarjontaa voi olla viranomaisen kannalta kokonaistaloudellisesti edullista hyödyntää maaseudun säännöllisen työssäkäyntiliikenteen palveluna sekä täydentämään kaupunki- ja lähiliikenteen palvelutasoa. Viranomaisten tavalla tai toisella järjestämien lipputuotteiden käyttö reittiliikenteessä lisää myös reitin tulonmuodostusta. Maaseudun matkustajille on eduksi, jos heillä olisi mahdollisuus käyttää reittiliikennettä edullisesti säännöllisillä työssäkäyntimatkoilla. Lisäarvoa toisi mahdollisuus vaihtaa kulkuvälinettä pitkämatkaiselta vuorolta kaupunkiseutujen sisäiseen liikenteeseen.

Markkinaehtoisien ja PSA-liikenteen yhteensovittaminen edellyttää markkinaehtoisien liikenteen yrittäjän vapaaehtoisuutta. Markkinaehtoinen liikenne voi hyväksyä viranomaisen lipputuotteen asiakashintaan ilman tukea. Toinen vaihtoehto on mahdollisuus hakea de minimis-tukea viranomaislipulla matkustavien kuljettamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen, jos viranomainen on määritellyt tuen yhteysvälillä mahdolliseksi ja jos tuen saamisen edellytykset muutoin täyttyvät.

Kuntien työmatkatuet soveltuvat markkinaehtoiseen liikenteeseen silloin, kun tuki on riittävän yleinen eikä kohdistu (edes välillisesti) vain tiettyyn yritykseen. Matkustustavasta riippumaton työmatkatuki on ehkä riittävän yleinen tuki.

Palvelusetelin tyyppinen ratkaisu ei sovellu matkatuen muodoksi, koska joukko-liikenne ei ole kunnan lakisääteinen sosiaali- ja terveydenhoitopalvelu, jonka tuottamistapa palveluseteli on lainsäädäntöineen ja soveltamismenettelyineen.

Yhtenäisiin taksataulukoihin perustuvat lippukorvaukset eivät kuulu markkina-ehdoiseen liikenteeseen.

PSA-liikenteessä viranomainen määrittelee ja hankkii palvelun, ja siihen liittyy sekä palvelu- että hintavelvoitteita, jotka viranomainen korvaa liikennöitsijälle. Minkä tahansa luonteinen yksinoikeus ja/tai korvaus julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä on myönnettävä julkisia sopimushankintoja koskevan sopimuksen puitteissa. Liikennöitsijälle maksettava korvaustaso määritellään kilpailuttamalla.

PSA-liikenteessä viranomainen määrittelee ehdot lipputuotteille ja hinnoille. Matkakortti- ja lipputuotteet hintoineen sekä korvausperusteet määritellään sopimuksessa. Matkakorttituotteissa ja mahdollisesti lipputuotteissa on yhdenmukaisuusvaatimuksia. Sen sijaan korvaukset ovat aina sopimuskohtaisia tarjouskilpailun tai muun säädösten mukaisten hankintamenettelyn tuloksia.

Erityislakien perusteella tulevat matkustajat ja tulot otetaan huomioon PSA-liikenteen hankinnassa. Ne vaikuttavat tarjouspyyntöjen sisältöön, ja todennäköisesti ne vaikuttavat myös tarjousten sisältöön ja hinnoitteluun. PSA-liikenteessäkin on edelleen huomattava, että kaiken luonteiset korvaukset ilman säädösten mukaista hankintamenettelyä tehdyissä hankinnoissa edellyttävät eriytettyä kirjanpitoa.

Yhteenveto maaseudun liikenteessä ratkaistavista tärkeimmistä asioista esitetty taulukossa 4. Yhteenveto tarkastelluista tukimuodoista on raporttiluonnoksen liitteenä (Liite 1).

Taulukko 4. Yhteenveto maaseudun liikenteessä ratkaistavista tärkeimmistä asioista eri näkökulmista.

Näkökulma	Tärkeimmät ratkaistavat asiat	Ratkaisutapa siirtymäajan sopimuksilla olevassa liikenteessä			Ratkaisutapa siirtymäajan jälkeen markkinaehtoisessa liikenteessä		
		Lippu-tuki	Lippujen yhteen-sopivuus	Muu kei-no	Lippu-tuki*)	Lippujen yhteen-sopivuus	Muu keino
Matkustaja	Tarvetta vastaavien liikennepalvelujen säilyminen	x		x			x
	Edullinen lippu (säännöllisille matkoille)	x		x			x
	Mahdollisuus jatkomatkoihin kaupunkien paikallisliikenteessä/seutuliikenteessä		x			x	
	Tiedon saaminen			x			x
Liikennöittäjä	Riittävät tulot maaseutuliikenteessä	x		x			x
	Selkeät pelisäännöt			x			x
Kaupunki	Mahdollisuus hyödyntää reittiliikenteen palveluita sisäisessä liikenteessä		x			x	
	Mahdollisuus saada lisää matkusta sisäiseen joukkoliikenteeseen reittiliikenteen vaihtomat-kustajista		x			x	
Maaseutukunta	Kuntalaisille riittävät joukkoliikennepalvelut	x		x			x
	Houkuttelevat matkat keskuskaupunkiin	x	x			x	x
	Mahdollisuus hoitaa kunnan korvaamia kuljetuksia joukkoliikenteessä			x		x	x
Yhteiskunta	Saada lisää matkustajia joukkoliikenteeseen	x	x	x		x	x
	Kokonaisuutena tehokas kuljetusjärjestelmä	x		x		x	x

*) Erityislainsäädännön mukaisissa matkoissa matkakorvaus säilyy ratkaisutapana.

5 Maaseudun liikenne uudessa tilanteessa

5.1 Järjestämistavat tuettujen lipputuotteiden kannalta

5.1.1 Tarkastelun rajaus

Seuraavassa tarkastellaan maaseudun joukkoliikenteen järjestämistapoja siirtymäajan jälkeisessä tilanteessa viranomaisten lipputuotteiden käytön näkökulmasta. Perustapauksena on se, että viranomainen järjestää kattavan joukkoliikennepalvelun (tapaus A). Tämän jälkeen tarkastellaan mahdollisuuksia laajentaa lippujen käytettävyyttä muihin liikenteisiin sovittamalla yhteen eri toimivaltaisten viranomaisten järjestämää liikennettä (tapaus B). Näissä molemmissa tapauksissa on kysymys hankinta- tai joukkoliikennelain mukaisesta liikenteen järjestämisestä, jolloin lippuun liittyvä hinnanalennuksen korvaaminen sisältyy hankintasopimukseen. Kolmantena tapauksena (tapaus C) tarkastellaan lisäksi reittiliikenteen hyödyntämistä täydentävänä palveluna. Tällöin liikennöitsijälle voidaan välittää osuus viranomaislipun asiakashinnasta ja lisäksi voi tulla kysymykseen vähämerkityksisen de minimis -tuen myöntäminen.

Siirtymäajan ratkaisuja ei käsitellä erikseen. Siirtymäajan sopimusten ollessa voimassa toimitaan niiden mukaisesti. Sitä mukaan kun sopimukset päättyvät, voidaan tilanteesta riippuen toimia tapauksen A, B tai C mukaisesti.

Tässä työssä tehdyn arvion mukaan kaupunkien ja kaupunkiseutujen toimivaltaisten viranomaisten järjestämän joukkoliikennepalvelun ulkopuolelle jää mahdollisesti noin 1,6 miljoonaa asukasta, joista noin 6 500 on nykyisin seutulipun käyttäjiä (seutulippuja myytiin VALLUn tietojen mukaan kaupunkien ja kaupunkiseutujen toimivaltaisten viranomaisten toimivalta-alueiden ulkopuolella noin 65 000 kpl vuonna 2011). **Maaseudun työssäkäyntimatkustajia**, jotka eivät siirtymäkauden sopimusten päätyttyä ole minkään viranomaisen järjestämän seudullisen liikennepalvelun ja lipun piirissä on kuitenkin paljon vähemmän. Valtaosa kaupunkiseutujen lähiliikenteestä (ELY-liikenteestä) aiotaan järjestää PSA-liikenteenä, jossa seutu- tai työmatkalipun kaltaiset lipputuotteet ovat osa palvelua. Muutamia satoja maaseudun liikenteen matkustajia voi mahdollisesti jäädä vaille palveluja ja tuettua lipputuotetta. Valtaosa saa kuitenkin parempaa palvelutasoa kuin nykytilanteessa. Jos viranomaisten järjestämän joukkoliikenteen alueellinen kattavuus laajenee, voivat joukkoliikenteellä matkustamisen mahdollisuudet maaseudulla kaikkiaan lisääntyä.

5.1.2 Viranomainen järjestää kattavan palvelun (A)

Kokonaisvaltainen ratkaisu halutun joukkoliikennetarjonnan ja tuettujen lipputuotteiden tarjoamiseen on järjestää joukkoliikennepalvelu tarkasteltavalla alueella kattavasti PSA:n mukaisesti. Palvelu hankitaan hankinta- tai joukkoliikennelain mukaisilla menettelyillä. Suurilla kaupunkiseuduilla kokonaisvaltainen ratkaisu tarkoittaa yleensä bruttomallia ja muualla alueellisia käyttöoikeussopimuksia mahdollisesti täydennettynä reittikohtaisilla käyttöoikeussopimuksilla. Palvelutasoon ei jää merkittäviä aukkoja eikä siten täydentämisen tai yhteensovittamisen tarpeita. Lippu- ja maksujärjestelmä voi olla kokonaan toimivaltaisen viranomaisen hallussa, mutta etenkin

väestöltään pienehköillä seuduilla liikennöitsijäkin voi vastata järjestelmästä viranomaisen sopimusehtojen mukaisesti.

Viranomaisen järjestämän kattavan palvelun potentiaalisia etuja (+) ja mahdollisia haittoja/riskejä (-) eri näkökulmista katsoen ovat seuraavat:

Toimivaltainen viranomainen	<ul style="list-style-type: none"> + Voidaan luoda halutunlainen joukkoliikenteen palvelutasoalue sekä lippujen kelpoisuusalue. + Joukkoliikenteen järjestämistapa on lainsäädännöllisesti selkeä. + Palvelu voidaan hankkia suunnitellusti ilman täydentäviä hankintoja.
Julkishallinto	<ul style="list-style-type: none"> + Kilpailuttamalla joukkoliikennepalvelu voidaan hankkia kustannustehokkaita kokonaisuuksia. + Joukkoliikenteen hankinnan kustannukset voidaan ennakoida paremmin kuin täydennettäessä markkinaehtoista liikennettä. + Viranomaisilla on laaja toimivalta käyttää joukkoliikenteen palvelutasoa liikenne- ja maankäyttösuunnittelun ja -politiikan keinona. – Joukkoliikenteen hankintakustannukset voivat nousta.
Matkustaja	<ul style="list-style-type: none"> + Seudullisen joukkoliikenteen palvelutaso ja edullinen lipputuote. + Reittiliikennettä käyttävien matkustajien matkat nopeutuvat, koska pysähdykset vähenevät. – Alueen läpi kulkee markkinaehtoisen liikenteen linjoja, joita ei voi käyttää tuetuilla lipuilla.
Liikennöitsijät	<ul style="list-style-type: none"> + Laajojen kokonaisuuksien kilpailuttaminen mahdollistaa erikokoisten kohteiden muodostamisen, jolloin saadaan houkuttelevia kohteita niin suurille kuin pienille yrityksille – Markkinaehtoinen liikenne ei saa PSA-alueelta matkustajia ja tuloja ja reittiliikenteen kannattavuus heikkenee.

Viranomaisen järjestämä joukkoliikennepalvelu on nykyisessä lainsäädännössä selkeästi määritelty vaihtoehto kaikilla toimivalta-alueilla, joissa halutaan kattavat joukkoliikennepalvelut ja edulliset lipputuotteet.

5.1.3 Viranomaisten yhteistyönä järjestettävä palvelu (B)

Eri viranomaisten järjestämiä joukkoliikennepalveluja on mahdollisuuksien mukaan sovitettava yhteen, jotta vältetään julkisten resurssien tuhlaamiselta. Käytännössä tämä tarkoittaa ainakin seuraavanlaisia yhteen sovittelun tilanteita:

1. Sovitetaan kaupunki- ja ELY-viranomaisten liikennepalvelujen hankinnat yhteen siten, että kaupunkiseudun ja maaseudun linjoista muodostuu yhdessä laajempia liikenteellisiä kokonaisuuksia. Tämä tarkoittaa kilpailuttamis- ja lippuyhteistyötä. Sovitetaan peruskunnan henkilökuljetushankintoja ja ELY-lähiliikenteen käyttöoikeussopimuksia keskenään. Tämä tarkoittaa aikataulujen ja reittien sovittamista yhteiseksi palvelukokonaisuudeksi ja lippujen yh-

teensopivuutta. Tässäkin tapauksessa yhteen sovittelun yksityiskohdat on määriteltävä ennen käyttöoikeussopimuksien kilpailuttamista.

2. Toimivaltainen viranomainen hankkii omalla toimivalta-alueellaan sellaista liikennettä, joka voi liikenteellisesti olla osa toisen ELY-viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa pitkämatkaista reittiliikennettä. Kilpailutus on perusteltua tehdä ennen reittiliikenteen lupien myöntämistä. Kilpailutettavan osuuden merkitys on suuri, on se perusteltua kilpailuttaa ensin ja myöntää reittiliikenteen luvat vasta tämän jälkeen.

Eri viranomaisten järjestämien joukkoliikennepalveluiden yhteen sovittamisen potentiaalisia etuja (+) ja mahdollisia haittoja (-) eri näkökulmista katsoen ovat seuraavat:

Toimivaltainen viranomainen	<ul style="list-style-type: none"> + Viranomaisen järjestämissä joukkoliikennepalveluissa on mahdollisimman vähän päällekkäisyyttä ja ei-toivottuja ristikkäisvaikutuksia. + Täydentävistä palveluista voidaan sopia viranomaisten kesken ilman uusia julkisia hankintoja. + Toimintatapa on nykyisen lainsäädännön puolesta selkeä. – Palveluiden yhteen sovittelu vaatii yksityiskohtiin menevää suunnittelua ja sopimista, mikä sitoo resursseja kaikilta virkamiesosapuolilta. – Kustannusten jako viranomaisten kesken voi olla haastavaa, jos käytössä on erilaiset liikenteenjärjestämismallit. – Pitkämatkaisen reittiliikenteen osan kilpailuttaminen vaikuttaa samalla reittiliikenteen markkinoihin.
Julkishallinto	<ul style="list-style-type: none"> + Viranomaisilla on laaja toimivalta käyttää joukkoliikenteen palvelutasoa liikenne- ja maankäyttösuunnittelun ja -politiikan keinona. + Yhteen sovittelun avulla henkilökuljetuksia voidaan järjestää entistä edullisemmin ja samalla parantaa kaikille avoimen joukkoliikenteen palvelutasoa.
Matkustaja	<ul style="list-style-type: none"> + Merkittävä osa alueen joukkoliikenteestä on käytettävissä edullisella lipputuotteella. – Alueen läpi kulkee reittiliikenteen linjoja, joita ei voi käyttää alueen lipuilla (mutta sen sijaan opiskelijaseutulipulla reittiliikennettä voi käyttää).
Liikennöitsijät	<ul style="list-style-type: none"> + Alueen tarjouskilpailuihin tuleva liikenne on mahdollisimman laaja. – Alueen läpi kulkeva reittiliikenne ei saa alueelta matkustajia ja tuloja; alueelle ei mahdu reittiliikenteen palveluja. + Läpi kulkevalle reittiliikenteelle ei aiheudu kustannuksia alueen matkustajien kuljettamisesta.

Viranomaisten välinen yhteistyö soveltuu kaupunkiseuduille täydentämään palvelutasoa sekä maaseudulle tarjoamaan peruspalvelutasoa.

5.1.4 Reittiliikennettä hyödynnetään täydentävänä palveluna (C)

Markkinaehtoinen reittiliikenne voi täydentää viranomaisten järjestämiä joukkoliikennepalveluja maaseudulla. Markkinaehtoinen reittiliikenne on ensisijaisesti kaupunkien välistä pitkämatkaista liikennettä, jonka reitit kulkevat pääteillä. Markkinaehtoiselle liikenteelle voi olla edellytyksiä myös suurten kaupunkiseutujen ympäristökuntien ja keskuskunnan välisessä liikenteessä, ellei sitä lippujärjestelmä- tai muistasyistä haluta järjestää PSA-liikenteenä. Markkinaehtoinen liikenne ei lähtökohtaisesti voi tarjota hiljaisen kysynnän aikoihin ja alueisiin asti ulottuvaa kokonaispalvelua, koska se ei ole liiketaloudellisesti kannattavaa. Alueellisesti ja ajallisesti kattava kilpailutasoinen tai houkuttelevan tasoinen joukkoliikennepalvelu voi syntyä vain viranomaisen järjestämänä. Alueellisen viranomaisen järjestämää PSA-liikennettä on joissain tapauksissa järkevää pyrkiä täydentämään hyödyntämällä reittiliikenteen palveluja.

Reittiliikenteen hyödyntäminen edellyttää molemmin puolista sopimusta, jolloin ei synny yksipuolista palveluvelvoitetta. Jos liikennöitsijä hyväksyy alueen viranomaisen lipputuotteen omilla vuoroillaan, antaa toimivaltainen viranomainen reittiliikenteen liikennöitsijälle oikeuden käyttää viranomaisen lippu- ja maksujärjestelmää viranomaislipun asiakastulojen jakoon. Viranomaislipun tukiosuutta ei markkinaehtoiseen liikenteeseen voi jakaa. Asiakastulojen jaosta sovittaessa määritellään yhteysvälit ja ajankohta, joita viranomaislipun kelpoisuus ja lipun asiakastulojen jako koskee. Asiakastulojen jaon tulee olla avointa kaikille määritetyn yhteysvälin ja/tai ajankohdan markkinaehtoisen liikenteen liikennöitsijöille. Asiakastulo-osuuden nousukohtainen hinta määräytyy viranomaislipun hintavyöhykkeiden mukaisesti. Alueen käyttöoikeussopimusliikenteen sopimuksissa on otettava huomioon reittiliikenteelle menevä osuus asiakastuloista ja jo kilpailutuksessa määriteltävä miltä osin tullaan hyödyntämään markkinaehtoisen liikenteen palveluja.

Vaikka markkinaehtoiselle liikenteelle ei saa maksaa minkäänlaista suoraa tai epäsuoraa tukea, on vähämerkityksinen de minimis -yritystuki silti mahdollinen. Tämä johtuu siitä, että EU:n valtiontukisäännösten mukaan vähäistä tukea ei katsota tueksi ollenkaan.

De minimis -tukea saa tällä hetkellä voimassa olevien säädösten mukaan maksaa enintään 100 000 euroa yritystä kohden kolmen vuoden ajanjaksolla. Yrityksen on hakemuksessaan selvitettävä, onko se yritys saanut muuta de minimis -tukea kuluvan tai kahden aikaisemman verovuoden aikana. Joukkoliikenteessä tuki voitaisiin myöntää avustuksena yritykselle. Viranomaisen tulee ensin määritellä, missä ja millaisin ehdoin tuen hakeminen on mahdollista sekä noudattaa yleisesti avustuspäätöksen sisältöä koskevia säännöksiä ja huolehtia seurannasta. Menettely voidaan pitää yksinkertaisena. Tukeen ei sovelleta palvelusopimusasetusta. Siten esimerkiksi kirjanpidon eriyttämistä ei tarvita.

De minimis -tukea voitaisiin pitää eräänlaisena ylimenokauden avustuksena. Avustus sopisi erityisesti tilanteisiin, jossa uuden liikenteen järjestämistavan alkuvaiheessa voitaisiin väliaikaisesti myöntää viranomaislipun kelpoisuus markkinaehtoiseen liikenteeseen. Tuen avulla liikenneyritys saisi kokemusta siitä, onko sen liikennöimällä liikenteellä riittävästi kysyntää ilman viranomaislipun matkustajia, vai riippuuko liikenteen kannattavuus julkisesta tuesta. Toimivaltainen viranomainen voisi avustuksen aikana arvioida tarvetta laajentaa viranomaisen lippujärjestelmää ko. liikenteeseen. Kolmen vuoden ylimenokauden jälkeen vaihtoehtoisina ratkaisumalleina olisi-

vat pelkän asiakashinnan välittäminen reittiliikenteen harjoittajalle tai liikenteen järjestäminen PSA:n mukaisin menettelyin.

Reittiliikenteen hyödyntämisen potentiaalisia etuja (+) ja mahdollisia haittoja (-) eri näkökulmista katsoen ovat seuraavat:

Toimivaltainen viranomainen	<ul style="list-style-type: none"> + Viranomaisen järjestämiä palveluja voidaan laajentaa lisäämällä viranomaisen lipputuotteiden käyttömahdollisuuksia reittiliikenteessä. – Reittiliikenteen hyödyntäminen ei onnistu, jos reittiliikenteen yrittäjä ei voi enää saada de minimis -tukea tai se ole riittävä yrittäjälle, eikä hyväksy pelkkää asiakashintaa riittäväksi korvaukseksi. – Reittiliikenteen hyödyntäminen vaatii resursseja ja uudenlaisia käytäntöjä; joissain kohteissa lisävaiva ei välttämättä ole sopivassa suhteessa hankittavaa palvelua hyödyntävien matkustajien määrään (vaatii harkintaa).
Julkishallinto	+ Reittiliikenteen hyödyntämisen hinta tulee todennäköisesti selvästi edullisemmaksi kuin joukkoliikennepalvelun laaja hankkiminen.
Matkustaja	<ul style="list-style-type: none"> + Laajentaa joukkoliikennepalvelujen käytettävyyttä jo hallussa olevalla edullisella lipputuotteella. + Selkeyttää järjestelmää.
Liikennöitsijät	+ Reittiliikenteen yrittäjä saa lisätuloja matkustajista, jotka eivät ilman matkustus-oikeutta käyttäisi reittiliikenteen vuoroja.

Reittiliikenteeseen hyödyntäminen täydentävänä palveluna soveltuu periaatteessa kaikille maaseutualueille, joissa on viranomaisen hallinnoima lipputuote ja sopivasti palvelutasoa täydentävää reittiliikennettä, jonka kanssa voi käydä neuvotteluja lippujen kelpoisuudesta.

5.1.5 Eri tavoin järjestetyn liikenteen yhteen sovittelua kuvaavat esimerkkitarkastelut

Edellä esitettyjen ratkaisumallien soveltuvuutta tarkasteltiin todellisten esimerkkien valossa. Tarkasteluja tehtiin erikokoisille ja -tyyppisille seuduille eri puolella maata. Tarkastelut sisältävät luottamuksellista tietoa mm. yritysten lipputuloista, joten tarkastelut on raportoitu vain ohjausryhmän tausta-aineistona eivätkä ne ole julkisia. Seuraavassa on esitetty yhteenveto ja johtopäätökset tarkasteluiden tuloksista.

Esimerkkitarkastelujen valossa näyttäisi, että kuvatut ratkaisumallit riittävät hyvin erilaisten lippujen yhteensovittelutarpeiden ratkaisemiseen. Ratkaisumallien kirjoa voidaan pitää riittävänä. Sen sijaan yleissuosituksista eri ratkaisumallien käytöstä on vaikea antaa. Seudut ja alueet ovat erilaisia. Toisaalta samalla yhteysvälillä tai alueella lippujen yhteensovittaminen on mahdollista ratkaista useammalla eri tavalla. Käytännössä joukkoliikenneviranomainen tekee ratkaisumallia koskevat valinnat tapauskohtaisesti.

Lippujärjestelmän yhteen sovittamisen ratkaisumallit tulee olla alueellisesti selvillä ennen liikenteen kilpailuttamista. Haasteena on se, että valittu joukkoliikenteen järjestämistapa vaikuttaa oleellisesti valittavaan lippuyhteistyön malliin. Toisaalta jär-

jestämistavan valintaan vaikuttaa mahdollisuus hyödyntää viranomaislippua markkinaehtoisessa liikenteessä. Tämän vuoksi lippuyhteistyön malli tulee ratkaista järjestämistapapäätöksen yhteydessä.

Viranomaisten on tehtävä yhteistyötä lippuyhteistyön järjestämistavan valinnassa. Samalla pitkämatkaisella vuorolla voi olla erilaisia tapoja viranomaislipun kelpoisuuden järjestämiseen. Tämän vuoksi on tärkeää tarkastella kokonaisuutta. Jos pitkämatkaisilla vuorolla on monia ja erilaisia menettelyjä viranomaislipun kelpoisuudelle, voi olla perusteltua järjestää koko pitkämatkainen yhteysväli PSA-liikenteen.

Valittavaan lippuyhteistyön ratkaisumalliin vaikuttaa ainakin:

- liikennepalvelujen määrä ja tyyppi
- liikenteen järjestämistapa
- tavoiteltava palvelutaso
- seutulipun/viranomaislipun arvioitu kysyntä, pendelöinti, toteutuneitten matkojen määrä
- lipputulot ja subvention osuus (yhteysvälin tuloista, vuorojen tuloista)
- alueella operoivat liikenteenharjoittajat (suuria vai pieniä, yritysten määrä yhteysvälillä)
- muut saman reitin varrella tehtävät ratkaisut

Siellä missä tuettujen lippujen merkitys ja osuus lipputuloista on suuri, käytetään ensisijaisesti **1) PSA:n mukaisia liikenteen järjestämistapoja**. Tällöin pitempimatkaista markkinaehtoista liikennettä voidaan hyödyntää osana alueen tai yhteysvälin liikennepalveluja siten, että yritykset tarjoavat tarjouskilpailussa viranomaisen määrittämiä PSA- palveluja osana pitkämatkaista, muualla markkinaehtoisesti liikennöitävää vuoroa. Viranomaisen päättää tarjouskilpailun ehtojen mukaisesti, kannattaako sen hankkia kokonaan uusi vuoro pelkästään alueelliseen tarpeeseen vai hyödyntää yritysten tarjoamilla ehdoilla pitempimatkaisia vuoroja.

Käytännön haasteena on etenemisjärjestys PSA -liikennettä koskevan tarjouskilpailun järjestämisessä ja reittiluvan myöntämisessä. Tilanne on selkeämpi, jos tarjouskilpailun järjestää ja reittiluvan myöntää sama viranomaisen. Jos tarjouskilpailun järjestää muu kuin reittiluvan myöntävä viranomaisen, on yhteistyö välttämätöntä. Käytännössä uuden liikenteen ollessa kyseessä tarjouskilpailu olisi järjestettävä ennen reittiluvan myöntämistä.

Menettelytapa sopii käytettäväksi yhteysväleillä, joissa lipputuen merkitys on ollut suuri pitempimatkaiselle liikenteelle tai tilanteissa, joissa haluttua tarjontaa ei saada sovittua asiakashinnan välittämällä. Esimerkkitarkasteluissa tällaisia tilanteita arvioitiin syntyvän esimerkiksi pääteiden varsilla sellaisilla yhteysväleillä, joista käydään laajasti pendelikunnista töissä keskuksissa.

2) Asiakashinnan välitys sopii erityisesti tilanteisiin, joissa yhteysvälin merkitys liikennepalvelun kokonaistuloissa on pieni. Tuettujen lippujen tulisi kelvata kaikessa markkinaehtoisessa liikenteessä kilpailua rajoittamatta. Järjestely tulee olla oikeassa suhteessa PSAn mukaisiin liikenteen järjestämistapoihin eikä saa haitata sen järjestämistä. Tyyppitapaus voisi olla kaupunkimaisen liikenteen tarjonnan täydentäminen pitkämatkaisilla vakiovuoroilla tai hyvän palvelutason omaava seutuliikenteen yhteysväli. Asiakashinta tulee välittää kaikille halukaille yrityksille, mutta asiakashinnan välittäminen voidaan rajata ajallisesti tai yhteysvälikohtaisesti. Asiakashinnan

välitys sopii hyvin käytettäväksi esimerkiksi seuraavissa tapauksissa, mikäli yritys on halukas ottamaan matkustajia asiakashinnalla.

- Kaupungin paikallisliikenne järjestetään PSA-liikenteenä. Palvelutasoa on tarpeen täydentää pitkämatkaisilla markkinaehtoisilla vuoroilla silloin kuin paikallisliikennettä ei liikennöidä, esimerkiksi varhaisaamut, arki-illat, viikonloput ja/tai kesäaika. Pitkämatkaisten vuorojen kannattavuus ei perustu kaupunkialueelta saataviin lipputuloihin. Liikennepalvelujen täydentäminen todennäköisesti lisää kaupunkilipun kysyntää ja vahvistaa näin myös viranomaisen järjestämän liikenteen kysyntää.
- Kaupunkiseudun seutuliikenne järjestetään PSA-liikenteenä. Palvelutasoa on tarpeen täydentää pitkämatkaisilla markkinaehtoisilla vuoroilla, koska ne tarjoavat nopeampia ja suurempia yhteyksiä esimerkiksi työssäkäyntiaikoina. Pitkämatkaisten vuorojen kannattavuus ei perustu kaupunkialueelta saataviin lipputuloihin. Asiakastulon välittämisestä voidaan sopia markkinaehtoisen vuoron liikennöitsijän siihen suostuessa. On kuitenkin otettava huomioon mahdollinen tulonmenetys viranomaisen liikenteessä jo sitä kilpailutettaessa.
- Yhteysväli maaseutukunnasta keskuskaupunkiin on määritetty ELYn PSA-liikenteen alueeksi. Palvelutasoa on tarpeen täydentää pidempimatkaisilla, esimerkiksi pikavuoroilla jompaankumpaan suuntaan. Jos markkinaehtoisen liikenteen yrittäjä on halukas ottamaan matkustajia asiakashinnalla ja tämä on otettu huomioon PSA-liikenteen kilpailutuksessa, voidaan näin menetellä

3) De minimis- avustus sopii ratkaisumalliksi ylimenokautena marginaalitapausten ratkaisuun erityisesti silloin, kun markkinaehtoisen liikenteen palveluita tarjoavat pienet paikalliset yritykset. Periaatteessa de minimis -avustusta on mahdollista maksaa kaiken kokoisille yrityksille, mutta tuen enimmäismäärää koskevien rajoitusten vuoksi suuret yritykset tai konsernit eivät voi saada tukea kovin monilta alueilta.

Esimerkkitarkasteluissa mahdollisia sovelluskohteita olivat esimerkiksi

- viranomaisen lipun kelpoisuuden laajentaminen pieneen, kaupunkiseudun ulkoreunalla sijaitsevaan kuntaan, jossa toimii paikallinen yrittäjä. Kunnan läpi kulkee muutamia pitempimatkaisia vuoroja, joille halutaan toteuttaa viranomaislipun kelpoisuus.
- viranomaisen liikennetarjontaa halutaan hyvin pienimuotoisesti täydentää joillain tietyllä, esimerkiksi nopeammalla pitkämatkaisen liikenteen vuorolla.

Lippujen kelpoisuuksia mietittäessä on muistettava myös **yritysten omien, matkustajille edullisten lipputuotteiden mahdollisuus**. Kilpailu matkustajista todennäköisesti tuottaa hyvillä yhteysväleillä yritysten omia innovatiivisia lippuratkaisuja. Myös tilanteissa, joissa yhteysvälin liikenne on markkinaehtoista ja liikennepalveluja tarjoavia yrityksiä on vähän (yhellä yrityksellä on kattava tarjonta), on hyvät mahdollisuudet saada riittävän kattavia ja houkuttelevia lipputuotteita myös säännölliseen matkustamiseen ilman viranomaisten puuttumista.

Esimerkkitarkasteluissa kiinnitettiin huomiota myös **yritysten omien lipputuotteiden hyödyntämismahdollisuuksiin**. Nämä lipputuotteet sopivat kaikkeen markkinaehtoiseen liikenteeseen ja voisivat sopia ainoaksi ratkaisumalliksi säännölliseen matkustamiseen esimerkiksi tilanteissa, joissa on runsaasti kysyntää ja hyvä palvelutaso, ja tarjonta pääosin yhdellä yrityksellä (tai konsernilla). Tällaista tarjontaa voi olla esimerkiksi suuren kaupungin ja vahvan pendelöintikunnan välillä tai muilla pääteiden vilkkailla yhteysväleillä.

5.2 Lippu- ja maksujärjestelmien mahdolliset toteuttamistavat

5.2.1 Lähtökohtia

Kaupunkiseutujen toteuttaessa yhteistä/omia lippu- ja maksujärjestelmiä on ratkaistava, miten kaupunkiseutujen ulkopuolelle jäävän joukkoliikenteen lippu- ja maksujärjestelmät toteutetaan. Mikäli kaupunkiseudulla ja sen ulkopuolella sekä eri kaupunkiseuduilla on erilaiset järjestelmät, on ratkaistava lippujen yhteentoimivuus esimerkiksi maaseudulta kaupunkiin ja kaupunkiseutujen välillä kulkevassa joukkoliikenteessä. Alueiden välisen yhteiskäyttöisyyden lisäksi on tärkeää kehittää myös eri kulkumuotojen (esim. juna ja bussi) välistä yhteiskäyttöisyyttä.

Kaupunkiseutujen lippu- ja maksujärjestelmien suunnittelussa tulee huomioida myös niiden ulkopuolelta tuleva liikenne. Tämä on ollut suunnittelun lähtökohtana esimerkiksi seudullisilla kaupunkiviranomaisilla. Järjestelmien suunnittelu yhteistyössä on sekä kaupunkiseudun että kaupunkiseudun ulkopuolisten alueiden etu, sillä tällöin joukkoliikenteen tarjontaa on mahdollista hyödyntää molemmin puolin ja tarjota matkustajille mahdollisimman hyvä joukkoliikenteen palvelutaso. Matkustajan kannalta tulisi olla selkeää, mille linjoille hänen lippunsa kelpaa.

5.2.2 Viranomaisen taksa- ja lippujärjestelmä kaupunkiseutujen ulkopuolella

Kaupunkiseutujen todennäköisesti toteuttaessa yhteisen lippu- ja maksujärjestelmän (PILETTI), on järkevää ottaa järjestelmä käyttöön myös kaupunkiseutujen ulkopuolella, sen sijaan, että toimivaltaisilla viranomaisilla olisi useita erillisiä järjestelmiä. Kaupunkien lippu- ja maksujärjestelmän käyttöönotto kaupunkiseutujen ulkopuolelle mahdollistaa yhtenäisen järjestelmän, jossa myös tariffin määräytymisperusteet voivat olla saman vyöhykeperiaatteen mukaiset. Järjestelmän käyttöönotto laajasti palvelee erityisesti kaupunkiseutujen lähellä sijaitsevia alueita. Kauempana sijaitseville alueille yhteisen järjestelmän merkitys on pienempi.

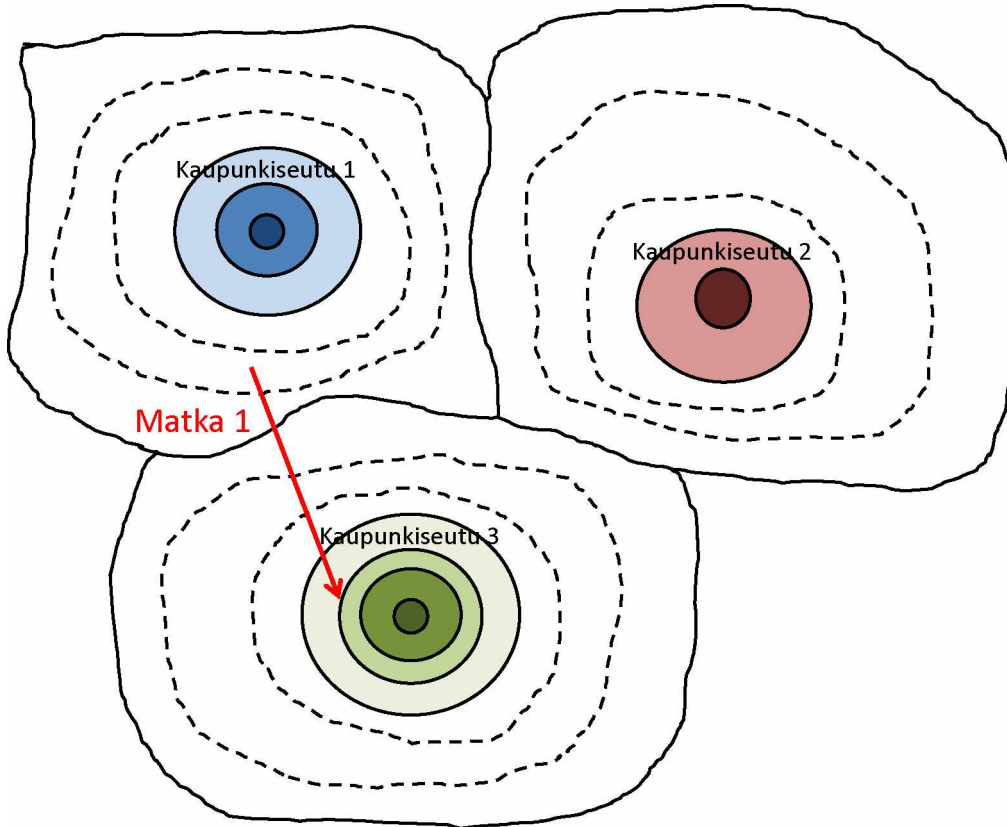
Tässä selvityksessä tarkasteltiin erilaisia vaihtoehtoja kaupunkiseutujen ulkopuolisen liikenteen taksa- ja lippujärjestelmän toiminnallisuudelle tilanteissa, joissa toimivaltainen viranomainen käyttää PSA-liikenteessään omaa järjestelmää. Markkinaehtoisessa liikenteessä liikennöitsijä päättää oman taksa- ja lippujärjestelmänsä toiminnallisuudesta.

Työssä tarkasteltiin mm. vaihtoehtoja:

- Kaupunkiseutujen vyöhykkeiden laajentaminen kaupunkiseutujen ulkopuoliseen liikenteeseen
- Kaupunkiseutujen ulkopuolella matkustusalueet
- Kaupunkiseutujen ulkopuolella matkan pituuteen perustuva järjestelmä

Selvitysten perusteella päädyttiin suosittelemaan PILETTI-järjestelmän ja kaupunkiseutujen vyöhykkeiden käyttöönottoa kaupunkiseutujen ulkopuoliseen liikenteeseen siten, että viranomaisen vyöhykkeet eivät mene päällekkäin. Tähän päädyttiin siksi, että kaupunkiseuduille kehitettävä PILETTI-järjestelmä perustuu kaarimaisiin maksu-vyöhykkeisiin ja matkustajan kannalta olisi selkeää, mikäli kaupunkiseudulla ja kaupunkiseudun ulkopuolella olisi mahdollisimman samankaltainen malli ja tariffirakenne.

Seuraavassa kuvassa on esitetty esimerkki kaupunkiseutujen vyöhykkeiden laajentamisesta kaupunkiseutujen ulkopuoliseen liikenteeseen siten, että vyöhykkeet eivät mene päällekkäin. Kuvassa kaupunkiseutujen toimivaltaisten viranomaisten hallinnoimat alueet on merkitty sinisellä, punaisella ja vihreällä. Valkoiset alueet ovat ELY-keskusten toimivalta-alueella. Kukin viranomainen päättää vyöhykerajoista omalla toimivalta-alueellaan, mutta yhtenäisen vyöhykejärjestelmän saavuttamiseksi viranomaisten tiivis yhteistyö on välttämätöntä.



Kuva 8. Kaupunkiseutujen vyöhykkeiden laajentaminen siten, että eri kaupunkiseutujen vyöhykkeet eivät mene päällekkäin.

Matkustajan on ostettava matkustusoikeus kaikille niille vyöhykkeille, joilla matkustaa. Tehdäkseen edellisessä kuvassa esitetyn matkan 1, on matkustajan ostettava matkustusoikeus kahdelle vyöhykkeelle kaupunkiseutu 1 järjestelmästä laajennetun kaarimallin periaatteiden mukaisesti ja kolmelle kaupunkiseudulta 3 laajennetulle sekä yhdelle kaupunkiseutu 3:n vyöhykkeelle kyseisen järjestelmän periaatteiden mukaisesti.

5.2.3 Vaihtoehtoiset toteuttamistavat maaseudun liikenteessä

Kaupunkiseutujen ulkopuolista PSA-liikennettä hankittaessa tulee toimivaltaisen viranomaisen päättää liikenteessä käytettävä lippu- ja maksujärjestelmä.

Kaupunkiseutujen ulkopuolisessa **PSA-liikenteessä** on kolme vaihtoehtoa:

1. *Viranomainen ottaa käyttöön PILETTI- lippu- ja maksujärjestelmän*

PILETTI-järjestelmään liittyvän viranomaisen tulee määritellä esimerkiksi järjestelmän vyöhykkeiden sijainti ja lippujen hinnat alueellaan. Liput ovat yhteensopivia muiden PILETTI-järjestelmään kuuluvien toimivaltaisten viranomaisten liikenteiden kanssa.

2. *Viranomainen käyttää liikennöitsijän lippu- ja maksujärjestelmää*

Toimivaltainen viranomainen voi päättää antaa lippu- ja maksujärjestelmän toteutus- ja hallintavastuun myös liikennöitsijälle, vaikka kyseessä olisi PSA-liikenne. Tällöin toimivaltainen viranomainen määrittelee hankinta-asiakirjoissa vaatimukset liikennöitsijän järjestelmälle, kuten sen millä tavalla kattavat matkustustiedot toimitetaan viranomaiselle. Lisäksi viranomainen määrittelee tariffijärjestelmän ja hinnat. Viranomainen voi asettaa myös yhteensopivuusvaatimuksia lippujärjestelmien osalta. Tällainen voi esimerkiksi olla velvoite, että järjestelmä hyväksyy tietyt kaupunkiseutujärjestelmän (PILETTI) lipputuotteet tai kunnan määrittelemät koululaisliput.

Käytännössä tämä voi tarkoittaa, että käytetään liikennöitsijän omaa tai useamman liikennöitsijän yhteistä järjestelmää. Mikäli järjestelmään kuuluu myös muita liikennöitsijöitä, on järjestelmä teknisesti yhteensopiva muiden kyseistä järjestelmää käyttävien linjojen kanssa.

3. *Viranomainen käyttää omaa lippu- ja maksujärjestelmää*

Jos järjestettävän liikenteen lippu- ja maksujärjestelmällä ei ole tarvetta laajempaan yhteensopivuuteen muun alueen lippu- ja maksujärjestelmän kanssa, viranomainen voi käyttää myös omaa järjestelmää. Omaa lippu- ja maksujärjestelmää voidaan käyttää esimerkiksi yksittäisillä palvelulinjoilla tai pienen kaupungin sisäisessä liikenteessä. Näillä linjoilla voidaan käyttää omaa, esimerkiksi paperipohjaista järjestelmää. Tällöin liput eivät ole yhteensopivia muiden lippu- ja maksujärjestelmien kanssa.

Markkinaehtoisessa liikenteessä on kaksi vaihtoehtoa.

1. *Liikennöitsijät vastaavat lippu- ja maksujärjestelmän toteutuksesta ja hallinnasta*

Tämä voi tarkoittaa yksittäisten liikennöitsijöiden omia tai useamman liikennöitsijän yhteisiä järjestelmiä. On mahdollista, että tulevaisuudessa kehitetään myös uudentyyppisiä järjestelmiä (esim. internet-myyntiin pohjautuvat yhteiset kauppapaikat).

Matkustajan kannalta olisi yksinkertaisempaa, mikäli liikennöitsijät tekisivät yhteistyötä ja matkustaja voisi käyttäessään useamman liikennöitsijän palveluja ostaa lipun koko matkaketjulle. Tätä varten tarvitaan myös liikennöitsijöiden välinen clearing-järjestelmä. Liikennöitsijät eivät kuitenkaan saa sopia hinnoista keskenään.

Liput ovat yhteensopivia muiden samaa järjestelmää käyttävien linjojen kanssa, mutta matkojen hinnoittelu voi olla erilainen.

2. *Liikennöitsijöille tarjotaan mahdollisuus liittyä toimivaltaisen viranomaisen hallinnoimaan järjestelmään (PILETTI-järjestelmä, mikäli järjestelmä otetaan käyttöön kaupunkiseutujen ulkopuolelle)*

Toimivaltainen viranomainen voi tarjota liikennöitsijälle mahdollisuuden ottaa käyttöön hallinnoimansa järjestelmän esimerkiksi tiettyjen lipputuotteiden osalta, jolloin liikennöitsijälle korvataan viranomaisjärjestelmän mukainen asiakashinta. Tämän lisäksi liikenteenharjoittajalla voi olla käytössä omia, itse hinnoittelemaa tuotteita. Liikenteenharjoittajaa ei voi kuitenkaan velvoittaa ottamaan viranomaisjärjestelmää käyttöön.

Markkinaehtoiselle liikennöitsijälle voidaan lisäksi tarjota mahdollisuus hyödyntää viranomaisten lippu- ja maksujärjestelmää arvokukkaron muodossa, jolloin kukkarosta voidaan veloittaa matkaan vaadittava yrittäjän itse hinnoittelema kertamatkan hinta. Reittiliikennelupia myönnettäessä on tiedostettava vaihtoehto, että markkinaehtoinen liikenne voi hinnoitella lippunsa edullisemmiksi kuin PSA-liikenne, mikä voi haitata PSA-liikennettä.

Liput ovat teknisesti yhteensopivia PILETTI-järjestelmässä mukana olevien linjojen kanssa, mutta matkojen hinnoittelu voi olla erilainen.

5.2.4 Lippujärjestelmien yhteensovittaminen

Eri alueilla olevat lippu- ja maksujärjestelmät voivat teknisesti olla yhteiskäyttöisiä eli ajoneuvolaitteet pystyvät lukemaan toistensa matkakortteja. Yhteiskäyttöisyyttä ei kuitenkaan ole, mikäli alueiden lippujärjestelmät ovat erilaiset. Mikäli järjestelmien halutaan olevan yhteiskäyttöisiä, on luotava yhteiset säännöt, joiden mukaan lipputuotteita käsitellään. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi siten, että samalla matkakortilla on useiden eri toimijoiden lippusovellukset.

Vaikka kaupunkiseudun ja kaupunkiseudun ulkopuolinen lippu- ja maksujärjestelmä olisivat erilaisia, voidaan kaupunkiseudun ulkopuolelta kaupunkiseudulle liikennöivän linjan ajoneuvolaitteeseen toteuttaa kaupunkiseudun lippu- ja maksujärjestelmän lukuominaisuudet. Tällöin linjalla on mahdollista matkustaa kaupunkiseudun sisäisellä kausi- ja sarjalipulla kaupunkiseudun sisällä. Mikäli ajoneuvossa halutaan myös myydä kaupunkiseudun sisäisiä kertalippuja, on ratkaistava rahaliikenteen valvontaan ja tilitykseen liittyviä kysymyksiä ajoneuvolaitteiden osalta.

Sovitettaessa erityyppistä ja eri alueiden liikennettä yhteen, on päätettävä tulonjakomallista eli siitä, miten lipputulot jaetaan eri osapuolten välillä.

Toimivaltaisen viranomaisen tulee määritellä lippu- ja maksujärjestelmien yhteen sovittelutarpeet hankkiessaan liikennettä. Yhteen sovittelutarpeet ja niiden tärkeys voi olla erilaista erityyppisillä alueilla ja erityyppisessä liikenteessä (esim. koululais- ja palvelulinjat).

Markkinaehtoisen liikenteen tai siirtymäajan sopimusliikenteen täydentäessä ELY:n PSA-liikennettä esimerkiksi laajentaen liikennöintiaikaa tai tarjontaa toiseen suuntaan tai kulkiessa alueen läpi, on järjestelmien yhteen sovittelu tärkeää. Lisäksi

markkinaehtoista liikennettä voidaan hyödyntää esimerkiksi siten, että toimivalta-alueen sisällä se on PSA-liikennettä ja ulkopuolella markkinaehtoista liikennettä.

Markkinaehtoisen liikenteen lippujärjestelmään tai hinnoitteluun ei voida vaikuttaa. Liikennöitsijän kanssa voidaan kuitenkin sopia PSA-liikenteen lipun kelpoisuudesta markkinaehtoisessa liikenteessä. Liikennöitsijän ajoneuvon tulee tällöin kyetä lukemaan sekä omia että PSA-liikenteen järjestelmän lippuja. Liikennöitsijän ja viranomaisen näkökulmasta on tärkeää, että lipputulosten jakaminen tapahtuu oikein ja on yksinkertaista.

Joillakin yhteysväleillä voi olla tarvetta sovittaa yhteen **ELY-liikenteellä tehtävän runkomatkan ja kaupunkiseudun sisällä tehtävän jatkomatkan liput**. Tällöin eri alueiden toimivaltaisten viranomaisten tulee tehdä sopimus jatkomatkan tarjoamisesta ja kustannusten jakamisesta.

Markkinaehtoista liikennettä olevan runkomatkan ja kaupunkiseudun sisällä tehtävän jatkomatkan lippujen yhteen sovittelu voi olla hankalaa, mutta tarpeellista joillain yhteysväleillä. Monissa tapauksissa voi olla järkevää käyttää kaupunkiseudun sisällä tehtävillä matkoilla liityntälippuja, joita kuntien on mahdollista tukea. Tällöin varmistetaan oikeanlainen tulomalli. Liityntälippu voi olla tuettu, mutta lippujen käyttö ei voi olla sidoksissa markkinaehtoisen liikennöitsijän ratkaisuun.

Lähinnä **maaseudulla voi olla tärkeää sovittaa yhteen peruskunnan liikenteen ja ELY-liikenteen lippuja**. Kunnan erityistarpeista toteutettu liikenne, esimerkiksi koululais- tai palveluliikenne voidaan tarjota avoimena kaikille. Toisaalta esimerkiksi koululaisille voidaan ostaa lippuja ELY-liikenteeseen. PSA-liikenteessä viranomainen voi päättää lippujen yhteiskäytöstä ja hinnoista.

Peruskunnan liikenteen ja markkinaehtoisen liikenteen yhteen sovittelu voi olla tarpeen maaseudulla esimerkiksi haluttaessa laajentaa koululaiskuljetusten liikennöintiä. Liikenteiden yhteensovittaminen voi olla haasteellista, koska markkinaehtoisessa liikenteessä liikennöitsijä voi päättää käytettävästä lippu- ja maksujärjestelmästä ja lippujen hinnoittelusta. Peruskunta voi kuitenkin ostaa koululaislippuja markkinaehtoisen liikenteen linjoilta, jos se on kunnalle taloudellisin vaihtoehto kuljetusten järjestämiseen.

Peruskunnan liikenteen ja kaupunkiseudun toimivaltaisen viranomaisen lippujen yhteen sovittelu voi olla tarpeen esimerkiksi maaseutukunnissa, joissa on omaa liikennettä. Tällöin lippujen yhteensovittamisesta on tehtävä sopimus kaupunkiseudun toimivaltaisen viranomaisen kanssa.

6 Johtopäätökset ja yhteenveto

Markkinaehtoisessa liikenteessä ei ole tuettuja lipputuotteita

Toimivaltainen viranomainen ei saa asettaa velvoitteita markkinaehtoisen liikenteen lippujen hinnoittelulle, eikä maksaa minkäänlaista tukea markkinaehtoiseen liikenteeseen. Joukkoliikennelain mukaan myöskään peruskunnalla ei ole tällaista oikeutta. Sen sijaan erityislainsäädäntöön perustuvia matkakorvauksia voidaan jatkossakin maksaa markkinaehtoiseen liikenteeseen.

Liikennepalveluja tarjoavilla yrityksillä on oikeus päättää ja hinnoitella markkinaehtoisen liikenteen lipputuotteet ilman, että viranomainen puuttuu hinnoitteluun. Yritysten välinen yhteistyö on sallittua kilpailulainsäädännön puitteissa. Lippujen yhteiskäyttöisyyden edistämiseksi yritykset voivat järjestää omat lippu- ja maksujärjestelmänsä yhteensopiviksi keskenään ja muiden järjestelmien kanssa. Markkinaehtoiselle liikenteelle voidaan myös tarjota mahdollisuuksia käyttää viranomaisten maksujärjestelmiä. Yritykset eivät kuitenkaan saa sopia hinnoista keskenään.

Markkinaehtoisessa liikenteessä on todennäköisesti jatkossakin tarjolla yritysten omia lipputuotteita, jotka mahdollistavat matkustajille edulliset matkat. Kilpailun myötä yritysten omia edullisia lippuja on jo nyt ilmaantunut markkinoille.

Markkinaehtoisessa liikenteessä on myös laillisia asiakkaalle kohdennettavia tuki- ja korvausmuotoja

Markkinaehtoisessa maaseudun linja-autoliikenteessä laillisia asiakkaalle kohdennettavia tuki- ja korvausmuotoja ovat

- työmatkakulujen verovähennysoikeus
- työsuhdematkalippu
- kuntien opetustoimelle kuuluvat peruskoulun koulukuljetukset
- Kelan maksama keskiasteen koulumatkatuki (opiskelijaseutulippu)
- Kelan maksamat sairausvakuutuslain mukaisten matkojen matkakorvaukset
- kuntien sosiaali- ja terveystoimen matkakustannusten korvaukset (vammaispalvelulain, sosiaalihuoltolain tai kehitysvammalain perusteella korvatut matkat).

Lakiin perustuvien tukien ja täydentävien liikenteen ostojen osuus maaseutuliikenteen julkisesta rahoituksesta on ollut yli 90 %. Jatkossa käytännön menettelytavat sovitetaan uusiin liikenteen järjestämistapoihin ja maksujärjestelmiin.

Erityislainsäädännön mukaisia matkoja tulisi pystyä keskittämään maaseudun joukkoliikenteeseen nykyistä tehokkaammin

Matkakustannusten korvaukset ovat olleet kaupunkien ulkopuolisen joukkoliikenteen suurin julkishallinnon rahoituksen lähde (lähes 60 % julkishallinnon rahoituksesta). Matkakustannusten korvauksia maksetaan maaseudulla lisäksi runsaasti myös erilliskuljetuksiin. Paremmalla ja kokonaisvaltaisemmalla liikenteen suunnittelulla ja lippujärjestelmien yhteen sovittelulla erityislainsäädännön mukaisia matkoja pystyttäisiin keskittämään maaseudun joukkoliikenteeseen nykyistä enemmän. Tällöin erilliskuljetusten määrää vähenisi, joukkoliikenteeseen saataisiin lisää

matkustajia, ja matkakustannusten korvauksia kohdentuisi linja-autoliikenteeseen nykyistä suhteellisesti enemmän. Kuljetusten tehokkaampi järjestäminen on välttämätöntä jo pelkästään siksi, että matkakustannusten korvausten kokonaissumman erittäin voimakasta kasvua voitaisiin hillitä.

Seutulipun kaltainen lippujärjestelmä voidaan toteuttaa kaikilla nykyisten seutulippualueiden keskeisillä osilla

Toimivaltaisten viranomaisten alustavien arvioiden mukaan kaupunkien ja niiden lähialueiden liikenne tullaan siirtymäajan päätyttyä järjestämään pääsääntöisesti EU:n palvelusopimusasetuksen (PSA) mukaisesti, jolloin kaupunki- ja seutuliput tai vastaavat lipputuotteet ovat jatkossakin käytettävissä alueilla, joilla näillä lippu- tuotteilla on ollut huomattavaa merkitystä. Korvaukset liikenteen hintavelvoitteista on maksettava noudattaen PSA:ta.

Markkinaehtoista liikennettä arvioidaan syntyvän kaukoliikenteeseen ja erityisesti suurempien asutuskeskittymien väliseen liikenteeseen, joka toimii nykyisinkin pääosin ilman julkista tukea. Markkinaehtoinen liikenne ei lähtökohtaisesti voi tarjota hiljaisen kysynnän aikoihin ja alueisiin asti ulottuvaa kokonaispalvelua, koska se ei olisi liiketaloudellisesti kannattavaa. Alueellisesti ja ajallisesti kattava hyvätasoinen ja edullinen joukkoliikennepalvelu edellyttää yleensä julkista tukea, jolloin se voi syntyä vain viranomaisen järjestämänä PSA:n keinoin. Siellä missä tuettujen lippujen merkitys on suuri, on siis käytettävä PSA:n mukaisia liikenteen järjestämistapoja.

Edulliset liput maaseutuliikenteeseen voidaan toteuttaa eri tavoin

Jatkossa tuettujen lippujen ulkopuolelle jäävä pieni säännöllisesti matkustava ryhmä voi käyttää markkinaehtoisen liikenteen palveluja ja lipputuotteita. Näitä matkustajia arvioidaan olevan koko maassa yhteensä muutama tuhat. Mikäli alueen viranomaisen tukeman lipputuotteen käyttömahdollisuudelle nähdään tarve, voidaan se toteuttaa seuraavasti:

- 1) Viranomainen järjestää kattavan joukkoliikennepalvelun tarkasteltavalla alueella PSA:n mukaisesti. Tämä on periaatteessa mahdollista kaikilla toimivalta-alueilla, mutta soveltuu käytännössä niille haja-asutusalueille, jotka sijaitsevat suurten kaupunkiseutujen reuna-alueilla.
- 2) Palveluja täydennetään viranomaisten yhteistyönä järjestettävällä PSA-liikenteellä. Kaupunki- ja ELY-viranomaisten hankinnat tai peruskunnan henkilökuljetushankinnat ja ELY:jen käyttöoikeussopimusliikenne sovitetaan yhteen siten, että ne palvelutasosta muodostuu toimiva kokonaisuus ja liput ovat yhteiskäyttöisiä. Yhteistyö on suositeltavaa kaikilla maaseutualueilla
- 3) Pitkämatkaisia alueen läpi kulkevia vakio- ja pikavuoroja on mahdollista joissain tapauksissa hyödyntää osana alueen PSA -liikennettä. Yritys voi osallistua tarjouskilpailuun ja jatkaa voittamansa PSA-liikenteen reittiä reittiliikenteenä viranomaisalueen ulkopuolella.
- 4) Joissain tapauksissa voidaan sopia, että yritys kelpuuttaa markkinaehtoisessa liikenteessään viranomaisen määrittelemän alennetun lipun ja siitä välitetään yrittäjälle viranomaislipun asiakashinta. Jos päädytään asiakashinnan välittämiseen, tulee viranomaisten lippujen kelpoisuus tarjota kaikkeen vastaavaan palvelua

(alueen, suunnan, väylän, osuuden tai yhteyden tarkkuudella määriteltynä) tarjoavaan liikenteeseen yritysten niin halutessa.

- 5) Joukkoliikenteen järjestämisen ylimenokauden tukimuotona voidaan joissain tapauksissa käyttää de minimis -muotoista avustusta. Se on marginaalinen keino jo avustuksen suuruutta koskevien raja-arvojen vuoksi, mutta voi tarjota käytännöllisen ratkaisun joihinkin yksityiskohtiin liikennepalveluiden kokonaisuudessa. De minimis -avustus voi soveltua lippuyhteistyön ratkaisumalliksi esimerkiksi tilanteisiin, jossa matkustaja voisi jollain yhteysvälillä päivittäisillä matkoillaan käyttää ristiin PSA-liikennettä ja markkinaehtoista liikennettä samalla lipulla.

Toimivaltainen viranomainen valitsee ratkaisumallin tapauskohtaisesti

Yleissuositusta lippujen yhteensovittelun ratkaisutavasta erilaisissa tilanteissa ei ole mahdollista antaa, vaan toimivaltainen viranomainen ratkaisee asian harkintansa mukaan. Kaupunkiseudut ja alueet ovat erilaisia. Toisaalta samalla yhteysvälillä tai alueella lippujen yhteensovittaminen on mahdollista ratkaista useammalla eri tavalla. Käytännössä joukkoliikenneviranomainen tekee ratkaisumallia koskevat valinnat tapauskohtaisesti ja ottaa ratkaisuihinsa huomioon liikennepalvelut, tavoiteltavan palvelutason ja arvioidun kysynnän, sekä alueen joukkoliikenteeseen ja liikennejärjestelmään liittyviä mahdollisia muita seikkoja. Lippuyhteistyön malli tulee olla selvillä ennen PSA-liikenteen kilpailuttamista. Ratkaisu kytkeytyy liikenteen järjestämistapaa koskevaan päätökseen.

Viranomaisten välistä yhteistyötä tarvitaan markkinaehtoisessakin liikenteessä

Markkinaehtoinen liikenne muodostaa linja-autoliikenteen valtakunnallisen runkoverkon. Valtakunnallisen pitkämatkaisen liikenteen tarjonta on markkinaehtoisena liikennöitsijöiden vastuulla. Liikennepoliittisten linjausten mukaan valtio puuttuu pitkämatkaiseen liikenteeseen vain peruspalvelutasoa turvatakseen, mikä on käytännössä tarkoittanut lähinnä yksittäisten lento- tai junavuorojen ostoa.

Viranomaisten tulee yhteistyössä seurata pitkien kaupunkiseutujen välisten vuorojen järjestämistapaa sekä lippujärjestelmien ratkaisumalleja ja yhteen sovittelua. Viranomaisten tulee yhteistyössä myös seurata alueita yhdistävän runkoverkon peruspalvelutason säilymistä. Siirtymäajan sopimuksilla olevassa kaukoliikenteessä tuettujen lippujen merkitys on ollut kokonaisuutena pieni. Jos lipputukea on kuitenkin kertynyt samalle vuorolle usealta alueelta, voi olla, että sen merkitys yksittäisen vuoron kannattavuudelle on ratkaiseva. Voidaan arvioida, että osa siirtymäajan sopimuksilla olleesta pitkämatkaisesta, usean kunnan alueella ensisijaisesti paikallista matkustamista palvelevasta liikenteestä korvautuu jatkossa lyhyillä paikallisilla, viranomaisen järjestämillä vuoroilla. Viranomaiset voivat tarvittaessa korvata näitä vuoroja myös yhteishankintoina.

Maaseudulle kaupunkiseutujen kaltaiset maksuvyöhykkeet

Kaupunkiseutujen todennäköisesti toteuttaessa yhteisen lippu- ja maksujärjestelmän (PILETTI), on järkevää ottaa järjestelmä käyttöön myös kaupunkiseutujen ulkopuolelle. PILETTI-järjestelmän ja kaupunkiseutujen maksuvyöhykkeitä kannattaa pyrkiä laajentamaan kaupunkiseutujen ulkopuoliseen liikenteeseen siten, että vyöhykkeet eivät mene päällekkäin toisen viranomaisen vyöhykkeiden kanssa. Kaupunkiseuduille kehitettävä PILETTI-järjestelmä perustuu maksuvyöhykkeisiin ja matkusta-

jan kannalta olisi selkeää, että kaupunkiseudulla ja kaupunkiseudun ulkopuolella olisi mahdollisimman samankaltainen malli.

Maaseudun maksu- ja lippujärjestelmäyhteistyö voidaan toteuttaa eri tavoin

Kaupunkiseutujen ulkopuolisessa **PSA-liikenteessä** on kolme vaihtoehtoa lippu- ja maksujärjestelmien toteuttamiseen:

- a) *Viranomainen käyttää PILETTI -lippu- ja maksujärjestelmää*
 - PILETTI-järjestelmään liittyvän viranomaisen tulee määritellä järjestelmän vyöhykkeiden sijainti ja lippujen hinnat alueellaan. Liput ovat yhteensopivia muiden PILETTI-järjestelmään kuuluvien toimivaltaisten viranomaisten liikenteiden kanssa.
- b) *Viranomainen käyttää liikennöitsijän lippu- ja maksujärjestelmää*
 - Toimivaltainen viranomainen voi päättää antaa lippu- ja maksujärjestelmän toteutus- ja hallintavastuun myös liikennöitsijälle kilpailutuksessa määriteltujen ehtojen mukaisesti. Käytännössä tämä vaihtoehto on mahdollinen käyttöoikeussopimus-mallissa.
- c) *Viranomainen käyttää omaa järjestelmää*
 - Jos järjestettävän liikenteen lippu- ja maksujärjestelmällä ei ole tarvetta laajempaan yhteensopivuuteen muun alueen lippu- ja maksujärjestelmän kanssa, viranomainen voi käyttää myös omaa järjestelmää. Näitä voivat olla esimerkiksi yksittäiset palvelulinjat tai pienen kaupungin sisäinen liikenne.

Markkinaehtoisessa liikenteessä on kaksi vaihtoehtoa.

- d) *Liikennöitsijät vastaavat lippu- ja maksujärjestelmän toteutuksesta ja hallinnasta*
 - Tämä voi tarkoittaa yksittäisten liikennöitsijöiden omia tai useamman liikennöitsijän yhteisiä järjestelmiä.
- e) *Liikennöitsijöille tarjotaan mahdollisuus käyttää toimivaltaisen viranomaisen hallinnoimaa järjestelmää (PILETTI-järjestelmä)*
 - Liikennöitsijä voi saada korvaukseksi viranomaislipun mukaisen asiakashinnan. Tämän lisäksi liikennöitsijä voi tarjota omia, itse hinnoiteltuaan lipputuotteita.

Lähdeluettelo

Aalto ym. (2012). Selvitys kaupunkiseutujen joukkoliikenteen lippu- ja maksujärjestelmästä. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 28/2012.

Hallitusohjelma (2011). Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 17.6.2011.

Julkisen liikenteen suoritetilasto 2009. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 13/2011.

Selvitys linja-autoliikenteen järjestämistavoista. Työryhmän raportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 12/2012.

Suomen virallinen tilasto (SVT): Liikenteen tilinpäätöstilasto [verkojulkaisu].
Helsinki: Tilastokeskus

Väliharju ym. (2012) Tampereen kaupunkiseudun lähijunaliikenteen kehittämisselvitys. Loppuraportti.

Tarkastellut tukimuodot

Tarkasteltu tuen ja tuen maksun muoto		Arviointia	Soveltuvuus maaseudun markkinaehtoisen liikenteen ”ratkaisumalliksi”
Erityiset julkisen liikenteen tuet	Erityislakeihin (esim. sosiaalihuoltolaki, vammaispalvelulaki, sairausvakuutuslaki) perustuvat tuet ja etuudet tietyille kansalaisille <ul style="list-style-type: none"> koululaisliput, matkakustannusten korvaukset, koulumatkatuki 	Sosiaalisin perustein kansalaisille osoitetut tuet ja etuudet sopivat sekä markkinaehtoiseen että viranomaisen järjestämään joukkoliikenteeseen.	Tuet ja etuudet kansalaisille ovat avoimelle joukkoliikenteelle ja takseille merkittäviä tuloeriä, jonka kehittämistä selvitetään tarkemmin henkilökuljetusten yhdistämisselvityksessä.
	Työsuhdematkalippu <ul style="list-style-type: none"> sisältää työnantajan tukea sekä verotukea lipun hankinnan maksuvälineenä voi käyttää työnantajan ostamia työmatkaseteleitä 	Sopii kaikilla tavoin järjestettyyn joukkoliikenteeseen. Nykytilanteessa käytössä enimmäkseen suurilla kaupunkiseuduilla seudulla, mutta potentiaalia laajentamiseen on.	Lipun käyttöä on mahdollista mm. markkinoinnilla laajentaa myös maaseudun liikenteeseen. Tarpeellinen joukkoliikenteen käyttöä edistävä tuki, muttei maaseudun liikenteen ratkaisumalli.
	Yhteistariffiliikenne <ul style="list-style-type: none"> lippujen yhteiskäyttöisyys kaupunkialueella ilman tukea nk. Tampereen malli 	Sopii markkinaehtoiseenkin liikenteeseen, koska korvaus ei sisällä tukea.	Sopii suuren kaupungin bruttomallilla hankitun liikenteen palvelutason täydentäjäksi. Voi olla osa maaseudulta kaupunkiin tulevan reittiliikenteen tai KOS-liikenteen tulonmuodostusta.
	Täydentävän matkustusoikeuden kilpailullinen hankinta <ul style="list-style-type: none"> kilpailullisella menettelyllä hankittu lipun käyttöoikeuden laajennus 	LVM on selvittänyt EU:n komission kannan tähän malliin ja todennut, ettei sen käyttöönotolle ole edellytyksiä.	Ei voida käyttää.
	Täydentävän matkustusoikeuden hankinta ilman tukea <ul style="list-style-type: none"> reittiliikenteen yrittäjä hyväksyy viranomaislipun ja saa osuuden asiakashinnasta ilman tukiosuutta 	Sopii markkinaehtoiseen liikenteeseen, koska ei sisällä laitonta tukea. De minimis-avustus on vähäinen tuki, että sitä ei EU:n valtiontukisäännösten mukaan katsota tueksi.	Tämä on mahdollinen tapa täydentää viranomaisen järjestämää liikennettä.

Tarkasteltu tuen ja tuen maksun muoto		Arviointia	Soveltuvuus maaseudun markkinaehtoisen liikenteen ”ratkaisumalliksi”
	<ul style="list-style-type: none"> liikennöitsijä voi hakemuksesta saada lisäksi de minimis-tukea tähän tarkoitukseen 		
	Valtakunnallisen yleisen taksataulukon mukainen korvaustaso <ul style="list-style-type: none"> nykyinen käytäntö siirtymäajan sopimusten hintavelvoitteen korvaamisessa 	Korvausten tulee määräytyä kilpailullisen hankinnan tuloksena. Markkinaehtoisessa liikenteessä hinnoista sopiminen on yleisesti kiellettyä.	Tällaista ei siirtymäajan sopimusten päätyttyä enää ole.
Yleiset kuntalaisuuteen perustuvat joukkoliikenteen käyttöön liittyvät tuet	Työmatkakulujen verovähennys <ul style="list-style-type: none"> ansiotuloverotuksessa tehtävä vähennys joukkoliikennepalvelun olemassaolo ja hinta vaikuttavat tuen määrään 	Sopii kaikilla tavoin järjestettyyn joukkoliikenteeseen. Kaikkiaan joukkoliikenteen rahoituksella on suurehko vaikutus tämän veroedun kokonaismäärään sekä kuntien että valtion verotuksessa.	Yleinen työssäkäynnin edistämisen verotuki, jonka joukkoliikennepainotuksen lisäämiselle on poliittista tahtoa. Tarpeellinen yleinen tuki, muttei varsinainen maaseudun liikenteen ratkaisumalli.
	Kunnan työmatkatuki <ul style="list-style-type: none"> tukea esiintyy monissa eri muodoissa pienehköissä kunnissa Länsi-Uudenmaan kunnissa on annettu alennuksia junaliikenteeseen 	Suoraan kuntalaiselle maksetut tuet ovat veronalaista tuloa ja joukkoliikenteen järjestämistavasta riippumattomia. Kunnilla ei sen sijaan ole toimivaltaa tehdä hintavelvoitesopimuksia liikennöitsijöiden kanssa.	Tuen suuntaaminen erityisesti joukkoliikenteeseen (esim. ”joukkoliikennesetelillä”) edellyttää PSA:n mukaisia menettelyjä eikä ole varsinainen ratkaisumalli markkinaehtoiseen liikenteeseen.
	Palveluseteli <ul style="list-style-type: none"> erityislakiin perustuva lakisääteisen palvelun tarjoamistapa 	Soveltuu käytettäväksi vain lakisääteisiin sosiaali- ja terveystalouteen. Palvelusetelistä on oma erityislakinsa. Joukkoliikenne ei ole lakisääteinen palvelu.	Palveluseteli kuuluu käsitteenä lakisääteisen palvelun tarjoamiseen eikä se sovellu kuntien vapaaehtoiseen palvelun tarjontaan

